2000 Annual Report

Ombudsman Manitoba

Access and Privacy

Ombudsman Manitoba

750 – 500 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba R3C 3X1
Telephone: (204) 982-9130
Toll Free in Manitoba
1-800-665-0531
Fax: (204) 942-7803
E-mail: ombudsma@ombudsman.mb.ca

500 av. Portage, pièce 750
Winnipeg (MB) R3C 3X1
Téléphone : (204) 982-9130
Sans Frais au Manitoba :
1-800-665-0531
Télécopieur : (204) 942-7803
Courriel : ombudsma@ombudsman.mb.ca

www.ombudsman.mb.ca

March 2002

The Honourable George Hickes
Speaker of the Legislative Assembly
Province of Manitoba
Room 244 Legislative Building
Winnipeg MB R3C 0V8

Dear Mr. Speaker:

In accordance with section 58(1) and 37(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act* respectively, I am pleased to submit the third Annual Report of the Manitoba Ombudsman under these new statutes, covering the calendar year January 1, 2000 to December 31, 2000.

Yours very truly,

B Tuckett

Barry E. Tuckett
Manitoba Ombudsman

102-04480/

TABLE OF CONTENTS

Page

A MESSAGE FROM THE MANITOBA OMBUDSMAN 5

YEAR IN REVIEW 7

Access and Privacy Rights in the Spotlight 8
Announcement of Review 8
Access Matters 10
Privacy Matters 16
Compliance Matters 18
Final Words 20
Appendices (Charts) 21

STATISTICAL INFORMATION

Complaints and Dispositions in 2000 26
Source of Complaints 27
Complaints Received in 2000 by Category and Disposition under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* 28
Complaints Received in 2000 by Category and Disposition under *The Personal Health Information Act* 29
Complaints Handled by the Access and Privacy Division in 2000 by Category and Disposition under *The Ombudsman Act* 29
Complaints Carried Over from Previous Years by Category and Dispositions 30

PART 1: *THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT*

PUBLIC BODIES 31

Introduction to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act: Public Bodies* 32

Selected Case Summaries
Manitoba Consumer and Corporate Affairs 35
Executive Council/Manitoba Finance 38
Manitoba Justice 41
Manitoba Labour 43

LOCAL PUBLIC BODIES 45

Introduction to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act: Local Public Bodies* 46

Selected Case Summaries
City of Winnipeg 48
Rural Municipality of Ritchot 51

Personnel at December 2000

Access & Privacy Division:
Peter Bower
Executive Director
Gail Perry
Manager, Compliance Investigation
Val Gural
Compliance Investigator
Nancy Love
Compliance Investigator
Carol Markusoff
Compliance Investigator
Darren Osadchuk
Compliance Investigator
Kim Riddell
Compliance Investigator
Aurele Teffaine
Compliance Investigator

Ombudsman Division:
Donna M. Drever
Deputy Ombudsman
Corinne Crawford
Senior Investigator
Cheryl Ritlbauer
Senior Investigator
Linda Barker
Investigator
Robert W. Gates
Investigator
Jane McBee
Investigator
Kris Ramchandar
Investigator
Wanda Slomiany
Investigator
Jack Mercredi
Intake Office/Investigator

Brandon Office:
Janet Wood
Senior Investigator
Mel Holley
Investigator
Sharon Krakowka
Intake/Office Manager

Administration:
Laura Foster
Office Manager
Helen Hicks
Administrative Secretary
Jacquie Laberge
Administrative Secretary
Felicia Palmer
Administrative Secretary

TABLE OF CONTENTS CONTINUED

Page

PART 2: *THE PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT*

TRUSTEES 53

Introduction to *The Personal Health Information Act:* Trustees 54

Selected Case Summaries
- Public Bodies 57
- Health Care Facilities 60

PART 3: *THE OMBUDSMAN ACT*

PROVINCIAL GOVERNMENT DEPARTMENTS, AGENCIES AND MUNICIPALITIES (EXCLUDING CITY OF WINNIPEG) 69

Introduction to *The Ombudsman Act* 70

Selected Case Summaries
- Manitoba Justice 71

A Message from the Manitoba Ombudsman

Under Freedom of Information and Privacy Legislation, Canadians are given legal rights that strengthen the fabric of our democratic society. The growth of activity in the enactment and administration of access and privacy legislation across Canada, demonstrates the importance placed on these rights by legislators, government and the public.

During the last two decades, most jurisdictions in Canada have enacted or are in the process of enacting legislation relating to the rights of access to information and to the protection of personal privacy. Most jurisdictions now have or will be undertaking comprehensive public reviews of their access and privacy legislation. To me, this signifies a recognition that such legislation is of important public interest.

To respect the principles incorporated under access and privacy legislation, one must recognize that the legislation is not about the provision of a government program or the delivery of a public service. Rather, it is about protecting the rights we enjoy as Canadians, to an open and accountable government, which respects our fundamental right to personal privacy.

Barry E. Tuckett
Manitoba Ombudsman

At times I believe there is a feeling that the public is apathetic about their access and privacy rights. There is a perception among some that the public doesn't place a great deal of value on those rights when compared to the value of health care, education and some other government services. I suggest that one should not be lulled into a false perception. I have found over the years that when the public feels that rights to access to information or their rights to personal privacy have been violated, people do rise to the occasion and demonstrate the importance they place on these rights.

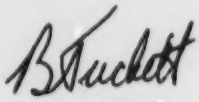
This point is underscored by the fact that complaints to my office involving access and privacy continue to rise each year. In dealing with these complaints, I have found that government has generally responded well to access and privacy requests and has maintained a commendable standard of compliance. However, there were a few exceptions where complaints were delayed by numerous requests for time extensions, where process was changed for coordinating access requests, and where government responses to requests for information generated an unprecedented volume of complaints to my office.

The Ombudsman's ability to investigate, audit, monitor and publicly report on complaints involving access and privacy rights plays an important role in building public confidence that access and privacy rights are being respected and that the decisions and actions of public bodies and trustees covered under Manitoba's access and privacy legislation are open and accountable.

Protecting and enhancing these rights is especially important at this point in time.

Manitoba proclaimed its first access legislation, *The Freedom of Information Act* in 1988, followed in 1997 by *The Personal Health Information Act* (PHIA), which was the first legislation of its kind in Canada that focused on privacy protection of personal health information. Expanded and enhanced information rights were encorporated into a new Freedom of Information and Protection of Privacy Act (FIPPA), which replaced *The Freedom of Information Act* in 1998. Comprehensive reviews of the legislation must be undertaken by December 11, 2002, respecting PHIA and May 4, 2003, respecting FIPPA. Hopefully these reviews will not only identify and strengthen the public's right of access to information and protection of personal privacy, but will also serve to demonstrate commitment to these rights.

Sincerely



Barry E. Tuckett

Year In Review

ACCESS AND PRIVACY RIGHTS IN THE SPOTLIGHT

The fundamentals of the public's legal access and privacy rights should be on the minds of Manitoba legislators for the next four or five years as several events occur and "deadlines" rise over the horizon:

- **January 1, 2001** – the federal *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA) comes into effect to protect the collection, use, and disclosure of personal information by private sector organizations in the course of commercial activities and sold across provincial and territorial boundaries;
- **January 1, 2002** – personal health information is to be drawn within the scope of PIPE DA where applicable;
- **December 11, 2002** – the statutory deadline for Manitoba to undertake a comprehensive review of *The Personal Health Information Act* (PHIA), including public consultations;
- **May 4, 2003** – the statutory deadline for Manitoba to undertake a comprehensive review of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA); and,
- **January 1, 2004** – PIPEDA will cover the collection, use or disclosure of personal infor mation in the course of any commercial activity in Manitoba, including the provincially regulated sector unless the province passes substantially similar legislation.

ANNOUNCEMENT OF REVIEW

The Government of Manitoba declared its intention on May 19, 2000, to review FIPPA. The Act requires that the process involve public representations and that a report be submitted within a year of the review being initiated or within such further time as the Legislative Assembly may allow. A similar provision in FIPPA's companion legislation, *The Personal Health Information Act* (PHIA), requires a review by December 11, 2002.

Several areas of focus were identified by the news release announcing the review of FIPPA:

- greater enforcement provisions to protect personal information;
- clarified rules of access to confidential advice provided to government versus appropriate research on government policy;
- public access under FIPPA balanced with limited government resources to comply; and,
- consideration of the establishment of a privacy and access commissioner.

Paramount emphasis will be on "enhancement of the ability to enforce personal privacy... to address Manitobans' legitimate concerns about information on citizens held by various provincial government bodies and agencies."

The news release reported that the Minister then responsible for administration of the Act was concerned about an "exceptional level of labour-intensive requests" for information under FIPPA that strained government departments during the months preceding the announcement of the review. The Minister is reported to have stated:

> Hundreds of hours of staff time has gone into attempting to fulfil these requests and even with this effort there have been instances where departments have not been able to comply in a timely manner. This strongly suggests a poor fit between the goals of the law and a reasonable level of dedicated taxpayers' resources.

Eleven months later, the government further announced that a public discussion paper would be issued in 2001. There has been no announcement of a review of PHIA at the time of writing this report.

What are the Purposes of Information Access and Privacy Rights?

Considering the prospect and implications of major legislative activities and decisions involving access and privacy rights in the immediate future, it is opportune to remind ourselves of some of the basic purposes underlying these legal rights in Manitoba.

Access Purposes

FIPPA lays out two express access purposes of FIPPA in section 2. These are:

- to allow any person a right of access to records in the custody or under the control of public bodies, subject to the limited and specific exceptions set out in this Act; and,
- to allow individuals a right of access to records containing personal information about themselves in the custody or under the control of public bodies, subject to the limited and specific exceptions set out in this Act.

PHIA declares a similar right of access to one's own personal health information in its section 2:

- to provide individuals with a right to examine and receive a copy of personal health information about themselves maintained by a personal health information trustee, subject to the limited and specific exceptions set out in this Act.

Privacy Purposes

Basic privacy purposes of FIPPA include:

- to control the manner in which public bodies may collect personal information from individuals,
- to protect individuals against unauthorized use or disclosure of personal information by public bodies, and
- to allow individuals a right to request corrections to records containing personal information about themselves in the custody or under the control of public bodies.

PHIA's counterparts are:

- to control the manner in which trustees may collect personal health information;
- to protect individuals against the unauthorized use, disclosure or destruction of per sonal health information by trustees;
- to control the collection, use and disclosure of an individual's PHIN; and,
- to provide individuals with a right to request corrections to personal health information about themselves maintained by a trustee.

Meeting the Purposes

Following from their notable symmetry of purpose, FIPPA and PHIA employ generally parallel wording to provide for independent oversight of compliance with the Acts by the Manitoba Ombudsman. The office investigates complaints and reviews the access and privacy decisions by and the practices of public bodies or trustees.

Broadly speaking, there are two models for compliance oversight of access and privacy rights in Canada. The purposes, methods, and investigative powers are essentially the same, but one has the power to order compliance in certain situations and the other has authority to make recommendations. The first is sometimes called the commissioner or regulatory model; the second is a specialized ombudsman model. Both approaches have ardent advocates and both probably have their greatest strength in the power to bring public scrutiny to bear on issues, practices, and decisions when deemed necessary.

ACCESS MATTERS

The year 2000 was perplexing for our office in relation to provincial government public bodies. On the one hand, various statistical indicators showed many of these public bodies were generally maintaining a commendable standard of compliance with access legislation. On the other hand, at the beginning and end of the year, the government's responses to applications for access by two separate news organizations left us seriously questioning high-level commitment to FIPPA.

The FIPPA Annual Report for the year 2000 by Manitoba Culture, Heritage and Tourism (CHT) is particularly helpful because it provides a number of statistical indicators over a span of time enabling the identification of some trends.[1] Part of this data can also be placed in a national context as a result of an unprecedented study of Canadian access laws that was released in 1998 – *Limited Access: assessing the health of Canada's freedom of information laws.*[2]

The study observed that governments in Canada are more inclined to secrecy than openness despite the spirit and intent of access laws. Specific concern was expressed for Manitoba's then new access and privacy legislation, which "gives institutions more discretion [than the old Freedom of Information Act] to withhold records that relate to Cabinet deliberations and policy advice that is generated by or given to public bodies."[3]

The Good News

The report's statistical information supports a generally positive image of the overall performance of Manitoba's departments and agencies by comparison with those of other jurisdictions in the country. For example, based on data obtained in 1996, Manitoba ranked second at 76% in jurisdictions across the country for full and partial release of information in compliance with the law.[4] Nevertheless, while no later compendium of information for Canada exists, recent statistics for the province show a very notable drop in Manitoba's performance in 1999 with respect to this indicator. In this one year, the percentage of decisions granting access to information in full or in part fell from a ten-year average of 75% to an all-time low of 55%. The figure recovered to 68% in 2000 possibly heralding an upward trend.[5]

Processing time for Applications

Manitoba led the country in terms of meeting statutory time requirements for responding to access requests according to the 1998 report on the health of Canada's freedom of information laws. Data was available for the following six jurisdictions:

Manitoba	**90%**	**9%**	**1%**
Ontario (Municipal)	**90%**	**7%**	**3%**
Saskatchewan	**86%**	**13%**	**1%**
Alberta	**74%**	**18%**	**8%**
Canada	**48%**	**19%**	**33%**
Ontario (Provincial)	**39%**	**24%**	**37%**
British Columbia	**32%**	**19%**	**49%**

[1] Manitoba Culture, Heritage and Tourism has central administrative responsibilities for FIPPA. The *Annual Report* may be found at http://www.gov.mb.ca/chc/fippa/annualreports/index.html.

[2] Alasdair Roberts, *Limited Access: assessing the health of Canada's Freedom of Information Laws*, Kingston, Queen's University School of Policy Studies, 1998. The report is available at http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/limitedaccess.pdf.

[3] Roberts, *Limited Access*, p. 9.

[4] Roberts, *Limited Access*, p. 70.

[5] See Chart 1 at the end of this section. It is very important to understand that the partial granting of access does not necessarily indicate substandard performance by public bodies. In fact, it can be an indicator of diligence in the application of legal exceptions to disclosure.

Again, while more recent interjurisdictional information is not readily available, the CHT annual reports show Manitoba's provincial public bodies have consistently maintained a high standard of responding to requests within the statutory time frames.[6]

In the year 2000, the figures for local public bodies (educational, health care, and local government) are also of a high standard: almost 92% responded within the 30-day period, nearly 8% within 60 days, and less than half a percent exceeded the time allowed under FIPPA. This speaks very well of the work of access and privacy personnel within the public bodies.

The Bad News

From an access-to-information perspective, 1999 ended with a crunch and 2000 began on the wrong foot.

A "blanket request"[7] from a member of the broadcast news media for ministerial briefing notes dating from October 6th to October 15th, 1999, was received by several departments less than a month after the provincial election of September 21st. The new Cabinet had been sworn in on October 5th. Between December 8th and 14th, a blanket request from a print journalist was received by most departments for "...a copy of all the briefing notes or similar material supplied to the minister for question period between October 5, 1999 and the date that this request is granted." This, and a blanket request from the same reporter for travel costs and related information for Ministers and the Premier, generated an unprecedented series of complaints to the Ombudsman's Office.

Subsequent investigation of the complaints and our persistent efforts to negotiate resolutions in compliance with the law at high levels of the bureaucracy left us with a very negative impression of the year that overshadowed the generally good work being done by the government's access and privacy coordinators.

The access complaints that started arriving in January 2000 included 28 relating to ministerial briefing notes and eight from a blanket request for costs and other information concerning the travel of various Ministers and the Premier. From these, five complaints were lodged about failure to respond within the 30 days allowed by legislation, 18 for the time extensions taken, two for deemed refusals of access after extensions of 30 days, eight about the calculations of fees, and two for refused access. The Ombudsman supported all but four of these complaints and the complainant discontinued the two about refused access.

In the end, very little was released beyond some travel information, partly because the complainant moved to another continent. This departure interrupted the process before the final question of what information would be released was clearly addressed and resolved. Nevertheless, major effort was expended on a range of issues from the somewhat technical to fundamental matters of principle.

Taking Charge

In the course of our review of the complaints, we learned that the Executive Council Office (ECO) had quickly assumed coordination of the responses from all the public bodies. This supplanted the usual process led by Culture, Heritage and Tourism, the department responsible for central administration of the Act. Thirteen time extensions relating to the request for briefing notes were taken by the ECO. We were told that the reasons for these actions included the need for consultations to ensure consistency of responses, the substantial amount of information implicated, the challenges of transition and pressing priorities for a newly formed administration, and the need to consider the "fundamental questions of principle" raised by the journalist's applications. Details about these cases are provided elsewhere in our *Annual Report*, but some of the issues raised warrant comment here.

---

[6] See Chart 2 at the end of this section.

[7] A "blanket request" is a term commonly used to identify one or more applications for access to information that implicate several or all government departments.

We found that the involvement of the ECO impeded the initiative and, in effect, undercut the responsibility of the public bodies to respond to their own requests under the law. Departments began to await and even seek further instructions from ECO. The process of preparing material for release according to the law was undertaken fitfully, if at all. More than a dozen years of accumulated experience with access legislation in the government seemed to have been suspended even though the law is clear and is supported by numerous independent interpretations of its letter and spirit: information is accessible to the public unless it is specifically exempted. Exceptions to access are to be strictly interpreted and applied in the context of access to information being a fundamental public right in support of open and accountable government and of democratic society. Disclosure is the rule, not the exception.

We eventually determined that too little attention was paid to identifying, reviewing and preparing records for release by severing information subject to either mandatory or discretionary exemptions. In fact, it seemed to us that the blanket requests for access were being treated as if exceptions to access could be applied on a blanket basis.

Fundamental Questions of Principle Part I

We were told by the ECO that the requests for access to Ministerial briefing notes raised new and fundamental questions of principle and interpretation that required time to address. In particular, we were informed the concerns involved "...the Cabinet Confidences exception to disclosure [which] incorporates into FIPPA a basic principle and convention of the British Parliamentary system." Without discounting the importance of the concerns about fundamental principles, we simply did not see their relevance under FIPPA as reasons for taking time extensions. We noted our perception that the coordination of the responses to the requests seemed to disrupt an existing process rather than improve it, with the result that we received an unprecedented number of complaints. It also entangled and prolonged the process for reviewing the responses of public bodies and resolving the complaints. Nevertheless, in supporting the thirteen complaints against the public bodies, we expressed the view that those making the decisions in these matters did so believing they were acting appropriately.

Even as we were reporting to the complainant on these time extensions in early October, a request was being received by Manitoba Finance for access to "Attendance records of members of Treasury Board at Treasury Board meetings since October 5, 1999." The access request was denied on the grounds that FIPPA "...establishes mandatory exceptions to disclosure for matters involving Cabinet or committees thereof, such as Treasury Board. Subsection 19(1) of the Act requires the department to refuse access to information that would reveal a cabinet confidence." According to the public body, the requested records fell under the exception "as they are a record of Cabinet which reveal [its] deliberations...[and] as they reflect communications among ministers" relating directly to the making of a government decision or the formulation of government policy. The applicant, a member of the broadcast news media, complained to our office and wrote: "I fail to see how attendance records would reveal 'the deliberations of cabinet....'"

The subsections of the Cabinet confidences exception stem from the opening statement of the section that the "The head of public body shall refuse to disclose to an applicant information that would reveal the substance of deliberations of Cabinet...." As with the complainant, it was not immediately obvious to us how the requested information provided in a severed record or another means would reveal information protected by a mandatory exception. Consequently, we asked the public body to explain further and to provide us with a sample of the records involved, which were Treasury Board Minutes. An 11-page legal background analysis and opinion was provided, most of which offered a "brief history of the concept of 'cabinet confidence'...." An Access and Privacy Officer of Manitoba Finance also urged us to discuss the matter with the ECO in our review of the complaint.

Fundamental Questions of Principle Part II

Subsequent discussions suggested to us that we were, in effect, revisiting the "fundamental questions of principle" apparently raised by the earlier news media request for access to Ministerial

briefing notes. In a nutshell, the applications for access seemed to be regarded as challenges to the parliamentary tradition or concept of Cabinet confidentiality.

It is our opinion that FIPPA quite clearly respects parliamentary conventions or principles such as the collective responsibility of Cabinet, Cabinet solidarity, and Cabinet confidentiality allowing for free and frank discussion of matters. Toward the end of our effort to resolve the complaint informally, the Ombudsman told the public body that he was going to recommend release of the information by severing or by creating a record.

The government responded by creating a record summarizing attendance at regular meetings of Treasury Board by its members. The information was released by a decision of Cabinet under section 19(2)(a), which enables a Cabinet to release a record or information prepared specifically for it. The applicant was informed emphatically in April 2001 that release of the information under this section did not alter the government's conclusion that the information sought comes within section 19(1), the mandatory exception to disclosure.

We have not changed our opinions that the information requested would not and did not reveal a confidence of Cabinet and that FIPPA respects basic parliamentary conventions and principles.

In our view, the positions of the public body and the government on these media requests were not well-founded. However, when assessing the overall performance of provincial departments and agencies in the year 2000, it is important to remember that these situations bracketed many hundreds of applications for access and complaints during the year that were well handled by public bodies.

"Early Alert" Reporting System – Coordination or Control?

On April 6, 2000, it came to our attention that a new form was to be used by all government departments as an "early alert" for reporting the receipt of all FIPPA access requests, whether for general or personal information. Copies of the new form were sent to all Deputy Ministers.

The form was to be completed within 24 hours of receipt of a new FIPPA access request and dispatched to the Government Records Office in Culture, Heritage and Tourism – the department with central administrative responsibilities for the legislation. This office was to fax a copy immediately to ECO.

In addition to tracking data (date, time, departmental contact), the questions posed or information sought through the form included:

a) Applicant's organization and type of applicant (private citizen, media, political party, other)
b) Is the applicant requesting general or personal information?
c) What was requested in the application? Please give exact wording.
d) To your knowledge, did other departments receive this request? If so, which departments?
e) How soon do you expect to respond to this application?
f) Will this be transferred to another department? If so, which department?
g) What is your anticipated approach to responding to this request? (grant access, partial access, deny access, does not exist)
h) Is this the first time your department has received this type of request? If not, give the name of the organization that submitted a similar request in the past.

Apparently the form is not intended to obtain information that would identify an applicant. Indeed, it would be quite inappropriate to identify someone except on a need-to-know and confidential basis. Nevertheless, there is clearly some possibility of inferentially identifying an individual from the other information sought by the form.

Bearing in mind that the form is to be completed within 24 hours of receiving an access request, we wonder about the message being given to access and privacy coordinators through question "g"

above concerning the "anticipated approach to responding to this request." We do not see how an acceptably thoughtful response or opinion could be provided to this question in many situations unless there had been a sufficient review of the records involved, particularly for more complex requests. We are concerned that the question has a bias to become a self-fulfilling prophesy and lends itself to access being directed rather than considered.

In addition, why does every access request have to go through this complete process, especially since response time is often at a premium? We see little virtue, and, in fact, have concerns about including requests for access to one's own personal information unless every care is taken to prevent the disclosure of personal information on the form. We have yet to be convinced that there is a legitimate need for such access requests to be reported routinely in detail on the form except in an aggregate way for statistical reporting purposes. The fact is that public bodies have experience and individual accountability under the legislation for responding to applications.

We presume that the questions on this new form are primarily for the purposes of ensuring timely, complete, and compliant responses, especially for blanket requests. This would be commendable, but we are concerned that the information requirements of the form are excessive and go beyond what is required to administer the legislation. To the best of our knowledge, during the preceding four or five years, the government had handled at least a dozen blanket requests without a barrage of complaints being laid on our office. From this perspective at least, coordination did not seem to have been a significant problem until it was assumed by ECO in December 1999 when the blanket requests for access to Ministerial briefing notes arrived.

From the results of ECO's involvement in the coordination of access requests, it is not clear to us what problem is being addressed by the change in form and process. The news media's perception at the time was clearly that the greater interest was in control of information rather than coordination. The line between control and coordination can be paper thin, at least to perceptions, but it needs to be maintained visibly to ensure the public's confidence in the fair administration of its affairs. We do not have an inherent concern with an early alert system to coordinate responses so long as it does not impede compliance with the requirements of the legislation.

The Costs of Access to Information or What Price Accountability?

The announcement of the government's intention to review FIPPA came at the time that it was dealing with the applications for access to Ministerial briefing notes. The news release referred to "an exceptional level of labour-intensive requests under FIPPA [that] has put a great deal of strain on departments. 'Hundreds of hours of staff time has gone into attempting to fulfil these requests and even with this effort there have been instances where departments have not been able to comply in a timely manner.'" The release stated that one of the major focus points of the review would include "balancing public access under FIPPA with limited government resources available to comply...."

Balancing the public's rights of access to information privacy and the associated costs to the public purse could involve establishing a reasonably accurate value or cost of each element in the scales.

Fees under FIPPA are charged for search and preparation time beyond the first two hours, which are free, for locating and preparing records, computer programming and data processing costs. There is no application fee or charge for time spent by officials in reviewing records to determine if any exceptions to access apply.

Since 1988, government departments and agencies have received more than 6000 applications for information or about 465 a year on average. A total of about $825,000 in costs have been reported by government departments and agencies according to figures available in the *Annual Reports* for FOI and FIPPA distributed by Culture, Heritage and Tourism (CHT). This works out to about $63,460 annually. Fees have brought in nearly $24,000 in total, or about $1,830 annually. The average cost for responding to an application during this period has been about $130. To put this in some perspective, the cost for processing a cheque or a paper invoice in an

organization likely ranges from $35 to more than $100 an item. Costs reflected in CHT's compilations do not include legal counsel, compliance oversight, and court appeals. Typically, expenditures in these areas would increase the full costs substantially. Even so, these figures would have to be placed within in the context of the annual expenditures of the government and its agencies.

Nowhere are fees charged on the basis of a full cost-recovery regime. To do so would be inconsistent with the purposes of access and privacy legislation. It would be counterproductive to pass legislation providing legal access to information rights that encourage transactional openness, democratic accountability, and public involvement in government and then effectively disqualify people by imposing prohibitive fees to exercise the rights. Modest fees are assessed to act more as a mild deterrent to inappropriate use of the legislation and are usually leavened by fee waiver provisions to support equitable access rights for all.

We would suggest that balancing limited government resources with the rights of access to information held in trust by the government on behalf of the public will have to be more than an exercise in bookkeeping. Part of the reckoning must include the admittedly unquantifiable, but nevertheless real social, economic, and political values of the rights of access, and recognition that open and visible accountability plays a critical role in supporting the prudent, professional, and principled conduct of government. Part of the payback is public confidence in the acts and decisions of government.

Expanded Application of FIPPA

While the City of Winnipeg has been covered by FIPPA since August 31, 1998, the remaining local public bodies were brought within the scope of FIPPA on April 4, 2000. These entities – educational, health care, and local government bodies – include more than 370 school divisions, colleges and universities, hospitals and regional health authorities, local government districts, planning and conservation districts

As a notable aside, any of these educational and local government bodies that collects or maintains personal health information also falls under *The Personal Health Information Act* along with health professionals, health care facilities, and health services agencies and are therefore responsible for providing access to personal health information in accordance with the legislation.

The following table shows the distribution of complaints to our office:

FIPPA Access	13(25)*	0	0	85	31	0	154
FIPPA Privacy	2(2)*	0	0	14	7	2	27
PHIA Access	0	10	8	1	2	0	21
PHIA Privacy	1(1)*	3	8	2	2	0	17
Ombudsman Act (Access)	2	0	0	2	0	0	4
Ombudsman Act (Privacy)	0	1	0	0	0	0	1
TOTAL	**46 [21%]**	**14 [6%]**	**16 [7%]**	**104 [47%]**	**42 [19%]**	**2**	**224**

* *The numbers of complaints against the City of Winnipeg are shown separately in parenthesis.*

About 34% of complaints to our office under FIPPA and PHIA were against local public bodies and health care facilities and professionals (both trustees under PHIA). Inasmuch as the local public bodies came under FIPPA for only three-quarters of the year under review, it is premature to suggest trends from the statistical indicators available in the FIPPA *Annual Report* for the year 2000.[8] Nevertheless, we note that of the 244 applications for access to information under FIPPA, there were 36 complaints to our office, or just under 15%.

PRIVACY MATTERS

Once the privacy of one's personal information has been compromised or lost, it can rarely be satisfactorily redeemed. Legislation protecting personal privacy therefore places an emphasis on preventive measures to control the collection, use, disclosure, retention, and disposition of personal information as well as on its security and protection. The explosive growth of recent years in the use and capabilities of electronic technologies to capture, store, manipulate, generate, and communicate vast amounts of information, virtually unconstrained by borders, has brought both benefits and risks to the public.

Having the right information available at the right time in the right place has never seemed more possible with all sorts of perceived benefits for people in the provision of goods and services by both the public and private sectors of society. Personal privacy is also being challenged as never before by these developments because personal information is often at the centre of providing more efficient and personalized services or benefits in sectors involving health, financial, educational, promotional, solicitation, and commercial activities.

The Number and Nature of Privacy Complaints

While the number of complaints about access to general information continued to be the largest, complaints arising from personal information access and privacy matters have risen to 30% of the total in 2000 – an increase of about 5% over the previous year.[9] Our operational experience mentioned in our 1999 *Annual Report*, was reinforced: *overall, privacy issues are proving to be the most time-consuming to investigate probably because of their intimate and particularistic nature.*

We are also seeing what appears to be evidence in Manitoba that public concerns about privacy are often class defined and usually based on concrete individual experience rather than on principle. This seems to reflect the results and analysis of a national privacy opinion poll published in 1995 by The Public Interest Advocacy Centre. The survey examined, among other things, people's perceptions of the likelihood of being beneficially or adversely affected by an action taken or a decision made on the basis of information gathered by an organization. Analysis of the results included:

> The most noticeable cleavage is along class lines. Opinions about invasiveness and justification often vary with income and education, but also with age. For instance, higher-income respondents will be more concerned about charities making uninvited solicitation calls and selling their donor lists, whereas lower-income respondents are more concerned about banks requiring their employment status in order to simply open a bank account or about Revenue Canada sharing information to prevent fraud. This is further evidence that Canadian's assessments tend to be personalized and situation-specific, as opposed to general, sweeping and abstract.[10]

The authors of the study admonish policy and decision makers – including top executives, personal information system designers, data protection coordinators, privacy commissioners and

---

[8] Some statistics relating to the use of FIPPA in relation to these entities are provided by the FIPPA *Annual Report 2000* printed and distributed by Culture, Heritage and Tourism. The report is also available at http://www.gov.mb.ca/chc/fippa/annualreports/index.html

[9] See Chart 3 at the end of this section.

[10] Philippa Lawson and Marie Vallée, "Canadians Take Their Information 'Personal'", *Privacy Files*, v. 1, n. 1 (October 1995) p.7. A number of their survey findings are notably similar to those of the Australian Federal Privacy Commission's recent study: *Privacy and the Community, July 2001*. See http://www.privacy.gov.au/publications/rcommunity.html.

judges – that, "...to avoid class biases, they must be rigorous in their scrutiny of practices and sensitive to the perspectives of data subjects, when deciding... about the appropriateness of information management practices."[11]

Both *The Personal Health Information Act* (PHIA) and *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA) place onerous duties on our office in addition to handling complaints from the public. These other duties are, in effect, aimed at trying to avert breaches of the privacy provisions of the statutes. In other words, we have pro-active responsibilities to audit, monitor, comment, undertake research, review, inform the public, and make recommendations to help achieve the purposes of the legislation. Formal complaints from the public often do not identify systemic issues or major public interest problems in-the-making on a timely basis.

We must use our knowledge and judgement to identify matters that require investigation in addition to public complaints. One such initiative we began in 1998 was to develop a self-assessment tool for Manitoba public bodies and personal health information trustees. This tool, a Privacy Impact Assessment (PIA), was to be made available so that entities could use it to evaluate their own compliance with privacy legislation. As we noted in our *Annual Report* for 1999, we had to constrain our development of the PIA because of the increasing volume and complexity of complaints. Work did not resume in 2000 notwithstanding clear need or demand by public bodies and trustees.

The Changing Privacy Environment

Royal Asset was given in April 2000 to federal Bill C-6, the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA). It was to come into force on January 1, 2001. This legislation applies to personal information collected, used, or disclosed by private sector organizations in the course of commercial activities and extends to personal information sold across provincial and territorial boundaries. For three years, the legislation will apply to federally regulated businesses only, and then it will be extended to all provincially regulated businesses unless a province has enacted substantially similar legislation.

Personal health information is to be covered starting on January 1, 2002. Manitoba, of course, has had personal health information legislation in place since late 1997. The degree of consistency and "harmony" between the federal and provincial statutes will not be really known until specific situations arise that test this question.

While personal information privacy protection will not be made seamless for Manitobans by this federal initiative, it will place significant requirements for the better management of information moving across borders in ways provincial jurisdictions cannot. In response to Bill C-6, the government of Manitoba issued a discussion paper in March of 1999, *The Protection of Personal Information in the Private Sector*, and conducted some public meetings in April and May.[12] The public consultation process was to conclude September 30, 1999. As it happened, a provincial election called for September 21 interrupted this process designed to help the province make its decision about whether to bring in substantially similar provincial legislation, to let the federal legislation take hold, or to challenge federal authority to legislate in the matter at the provincial level. At the time of writing our *Annual Report* for 2000, the direction of the provincial government was not known publicly.

---

[11] *Surveying Boundaries: Canadians and their personal information*, Ottawa: Public Interest Advocacy Centre, September 1995) p. 9.

[12] The paper and other information, including synopses of submissions is available on line at: http://www.gov.mb.ca/cca/rtb/report/protect.html

COMPLIANCE MATTERS

Statistical Indicators

In analysing access and privacy activity statistics available for Manitoba, it is important to note, among other things:

- that a wider variety of figures are gathered for provincial departments and agencies under FIPPA than for local public bodies;
- that local public bodies, except for Winnipeg, have been under FIPPA for only part of the year 2000;
- that there are fewer statistics available for public bodies and personal health information trustees operating under PHIA; and,
- that the portrayal of trends over time may be somewhat distorted by the proclamation of new privacy rights under PHIA (1997) and FIPPA (1998) following a decade of experience with access to information rights under the old Freedom of Information Act.

Targets of Complaints

The principal targets of complaints to the Ombudsman's Office in 2000 under FIPPA and PHIA are shown in Chart 4.[13] Approximately two thirds of the complaints were aimed at provincial government departments and agencies with the remainder made up of local public bodies at 19%, health professionals at 7%, and health care facilities at 6%. These proportions do not in themselves indicate how these entities performed under the legislation and cannot be seen as a trend indicator in the absence of such information over time.

Some Worrying Indicators

During the past three years, the "rate of complaint"[14] for provincial government departments and agencies has nearly doubled the average of the preceding decade where access to requested information has been denied or partly granted. This could suggest that people are becoming less inclined to accept or to trust public body decisions with which they disagree. This interpretation seems to be complemented by the rise in the rate of complaints in relation to the total number of access applications from 11% to 22% for the same periods respectively.[15] It could also indicate, among other things, that the decisions being made by the public bodies are becoming more rigorous, less generous or that the public is demanding more information that is legally excepted from disclosure.

Our office reviews complaints and issues, acts and decisions, from an impartial perspective. From this vantage, it seems plausible that the access and privacy practices of well-informed, motivated, and committed public bodies would more often than not reflect the spirit and letter of the legislation. From 1988 to 1997, our office supported the access-to-information decisions of provincial public bodies more than half the time -- in better than 61% of the cases on average. Notwithstanding the ebb and flow of the data portrayed by Chart 7, it troubles us that this figure has dropped to 42% on average for 1998-2000 and that for the first time, two years in a row have been well under 50%.[16]

Rising Complaints and Backlogs

While statistics do not tell whole stories, changes in the numbers of access and privacy complaints opened and closed by our office are significant indicators of activity. Chart 5, "Complaint Cases

---

[13] Chart 4 is at the end of this section.
[14] The "rate of complaint" compares the total number of complaints opened against the number of applications for access received by public bodies, excluding applications that were not dealt with for one reason or another (abandoned, withdrawn, etc.).
[15] See Chart 6 at the end of this section.
[16] See Chart 7 at the end of this section.

Opened, Closed, Pending and Carried Over", illustrates changes since 1988 under *The Freedom of Information Act* through 1997 and 1998 when PHIA and FIPPA were proclaimed bringing new privacy rights for the public and new duties and responsibilities for our office.[17]

A steep upward trend in the number of new complaint cases began in 1997. From 1988 to 1996, an average of 41 cases a year was opened, 39 were closed, 11 were pending completion (total backlog), and 9 were carried over to the next year. From 1997 to 2000, an average of 143 cases annually was opened, 116 closed, 67 were backlogged, and 55 were carried forward.

The total number of cases opened in 2000 was 224, 170 were closed, 119 formed the backlog, and 91 cases were carried forward to 2001. Of particular concern to us, completion of cases was taking an average of 4.5 months beyond the statutory time limit for investigation and reporting by our office.[18] This compared with three months in 1999.

Information and Educational Activities

The Ombudsman has statutory duties to inform the Legislature and the public about the Office's access and privacy work. Discharging these responsibilities requires well informed staff supported by access to current information and analyses through print and electronic sources, by monitoring current affairs in the context of an information world without borders, and direct or indirect discussions with persons working in the many-faceted environment of information access and privacy.

The Ombudsman and Office staff undertake numerous presentations and speaking engagements in the course of the year. In 2000, these activities involved special interest and private organizations of various types; health care professionals, administrators, audit and security specialists, health information managers; and local and provincial government departments and agencies. Several presentations were also made to high school and university classes, both graduate and postgraduate.

A variety of informative access and privacy seminars or conferences were attended both inside and outside Manitoba. Reflecting the contemporary focus nationally and internationally on the protection of personal information, most of the sessions attended dealt with privacy matters in relation to issues in health, law, human rights, electronic and paper information management and security, government on-line, and research.

In addition to the educational and training opportunities provided by the seminars and conferences, the Ombudsman and various staff members also gave presentations dealing with the role and functions of oversight offices, the legislative principles of PHIA and FIPPA, and experience-based analyses of the administration of access and privacy legislation.

For some years, the federal-provincial-territorial commissioners and ombudsman with oversight responsibilities for access and privacy legislation across Canada have met at least annually to discuss common issues, specific developments, and emerging strategies. Reflecting our federal system, these meetings have become an important internal communication process contributing to the maintenance and development of information access and privacy standards in the country. In 2000, our Office hosted the meeting in Winnipeg.

Our web site in the two official languages was launched in August 2000: http://www.ombudsman.mb.ca. It is a "cookie-free" site. For reasons of confidentially, we do not advise the use of e-mail for submitting complaints or communicating about matters under review. Soon after the appearance of our web site, we received a heartening volume of positive comments about its content, utility, and user friendliness. We welcome suggestions for improving the site.

---

[17] See Chart 5 at the end of this section.

[18] Under FIPPA, a complaint investigation must be completed and reported upon within 90 days of the complaint being made. Under PHIA, the investigation must be completed within 45 days for access complaints and 90 for privacy. Both Acts permit the Ombudsman to extend the date for completion to an anticipated date if the Ombudsman gives notice to the parties concerned.

The site includes background on the Ombudsman's Office and basic information about the application and use of the three statutes central to the oversight mandate of the Ombudsman: *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, *The Personal Health Information Act*, and *The Ombudsman Act*. Copies of the legislation, various annual and other reports and publications, Frequently Asked Questions, and links to other sites are among the features of the site.

Another important step in our communications strategy was taken with the production of two new bilingual brochures on the Office. One features information access and privacy rights and investigations under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act*; the other deals with investigations under *The Ombudsman Act* and promoting administrative fairness, equity and accountability.

FINAL WORDS

Reviews of legislation dealing with such fundamental public rights as information access and privacy are landmark events every time they occur in a democracy.

Information has become the sustenance, currency, and measure of democratic institutions and commercial enterprise. It seems axiomatic that improvement of legal information rights and information practices go hand-in-hand with better and more responsive governance and business. Regular and comprehensive reviews of statutes dealing with access and privacy are necessary to ensure that they continue to reflect societal and personal values to preserve or refresh the original spirit and intent, to determine if they are adapting satisfactorily to changing circumstances such as technology, and to correct or adjust technical or administrative deficiencies that may appear in any legislation put into practice.

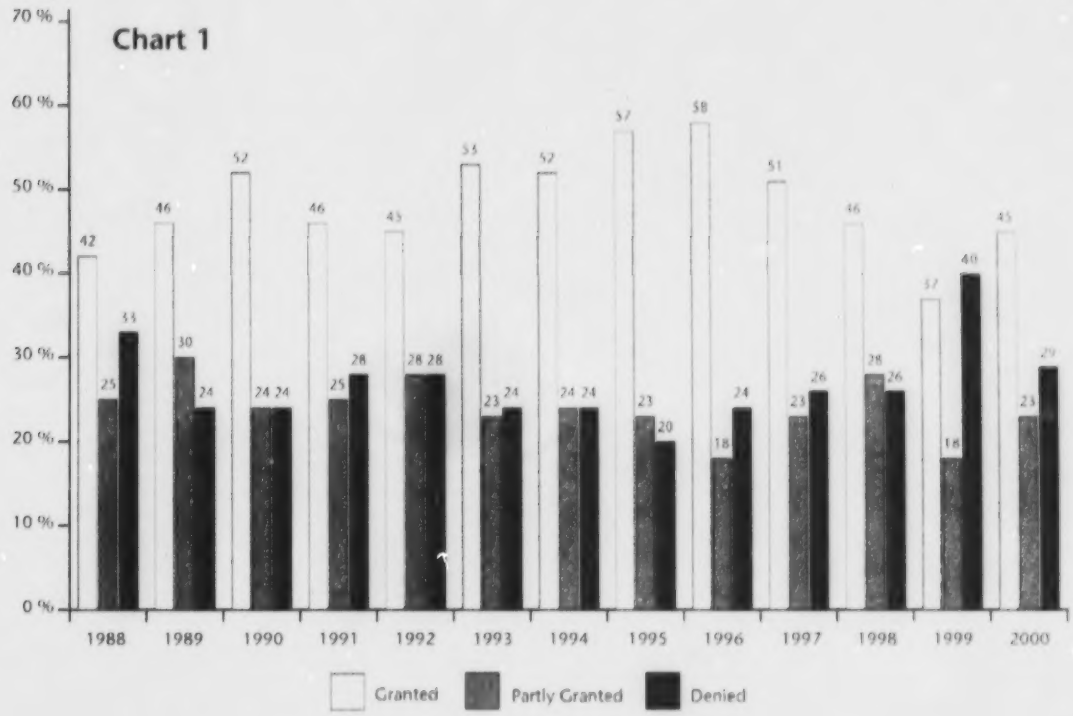
PHIA became the benchmark for legislation protecting personal health information when it passed the Manitoba Legislature in 1997. By the end of 2000, Saskatchewan, Alberta and Ontario were each at different stages in getting such legislation on the books. They had the advantage of examining and analysing PHIA while preparing their own personal health information protection legislation, but none proclaimed such statutes. Perhaps when PHIA is reviewed, Manitoba's legislators will benefit from the work and experience of other provinces that may have proclaimed personal health information legislation by then.

FIPPA received Royal Assent in 1997, marking the first major revision of Manitoba's access legislation since it was passed in 1985. During the government's struggle with fundamental principles relating to various applications for information in 2000, it became clear that there would be a focus on some of the access provisions when the Act was reviewed. This should be useful, since information privacy protection rather than access was the central concentration in developing FIPPA to replace Manitoba's Freedom of Information Act passed in 1985. While this review is going on, the federal experience with developing and implementing the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* may also influence how Manitoba finally decides to approach the protection of personal information in the private sector.

In a democratic society, there is no greater accountability mechanism than public scrutiny of decisions made and actions taken by the elected representatives of the people. At the same time, protection of personal privacy guards fundamental individual and societal values such as personal autonomy, freedom, and human dignity. These complementary rights of access and privacy are basic to the means of knowing, for self determination and personal autonomy, and are at once hallmarks and underpinnings of free, compassionate and democratic societies.

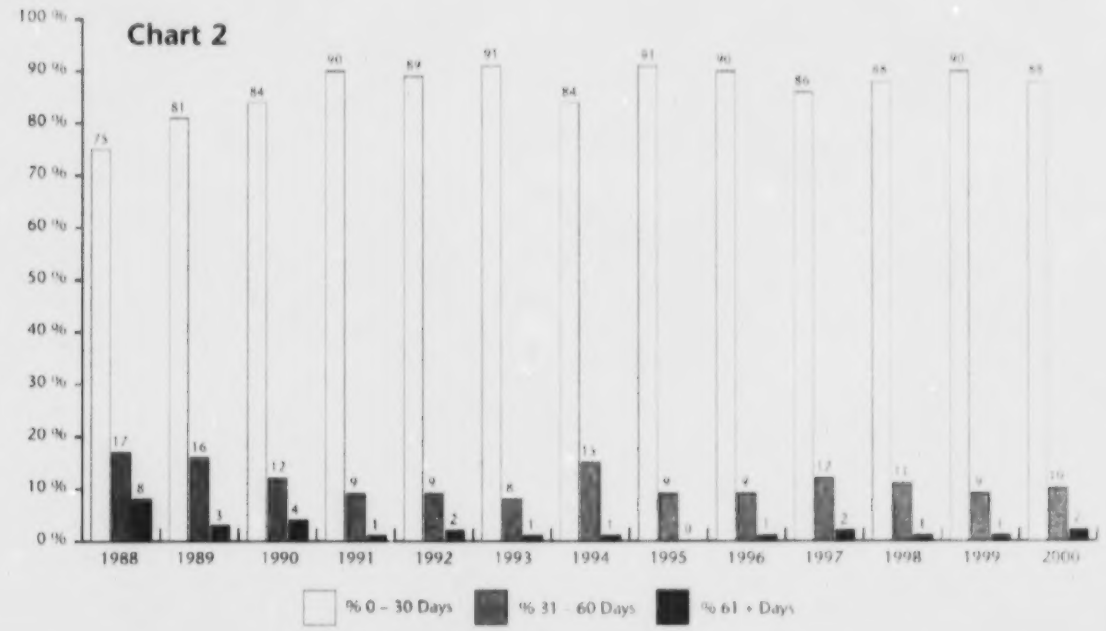
Access Decisions under FOI/FIPPA, Provincial Departments and Agencies

Chart 1



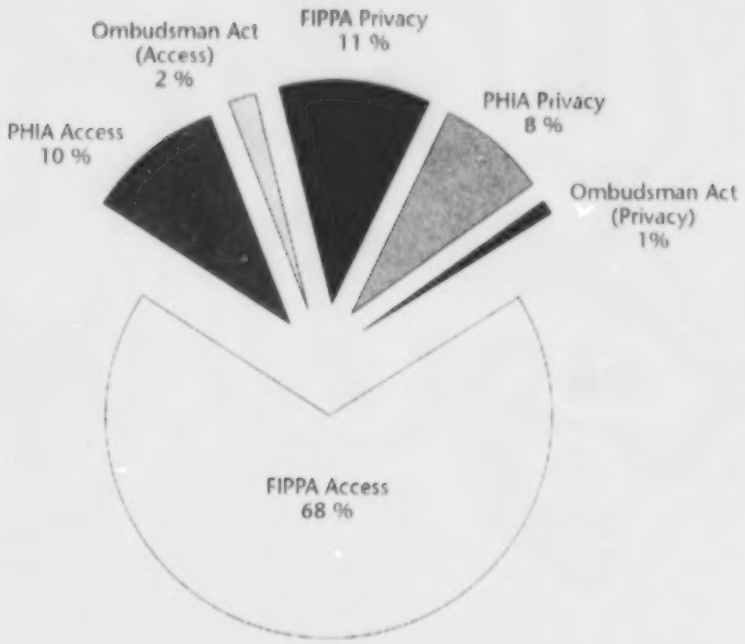
Time for Responding to Access Requests, Provincial Departments and Agencies

Chart 2



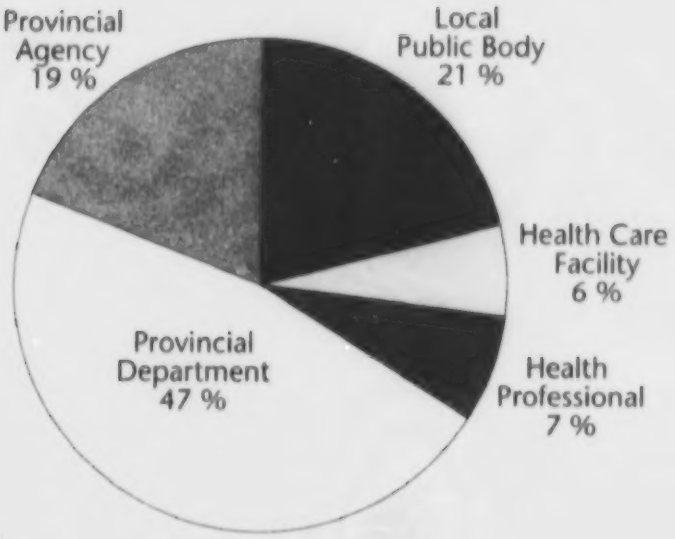
Types of Complaints in 2000

Chart 3

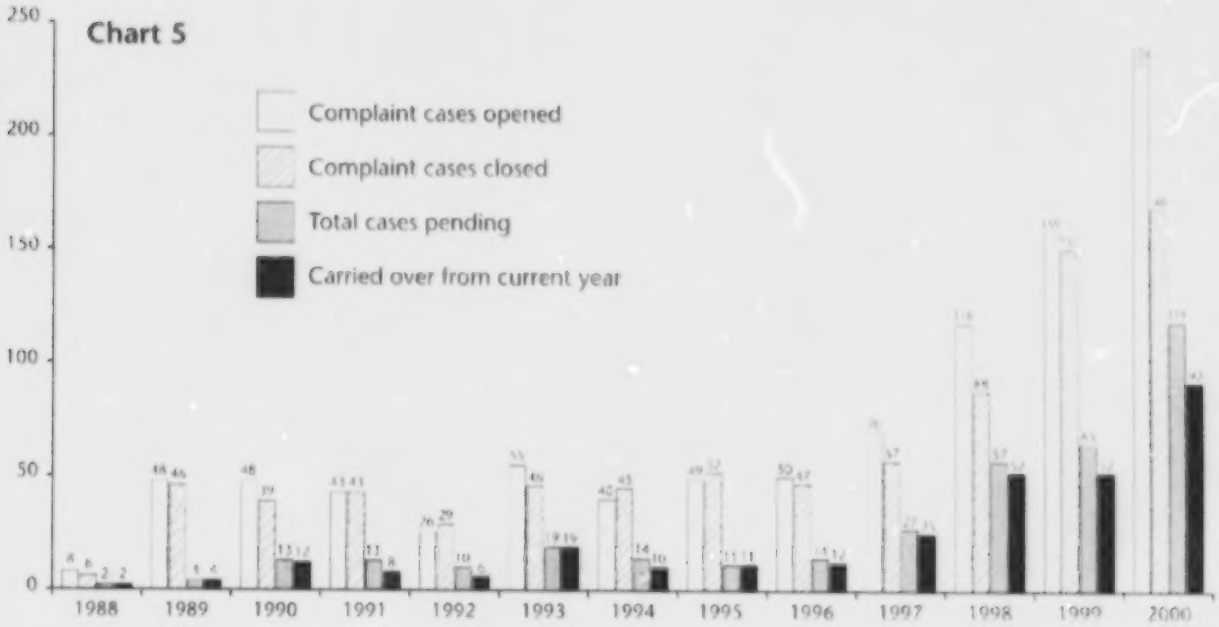


Targets of Complaints in 2000

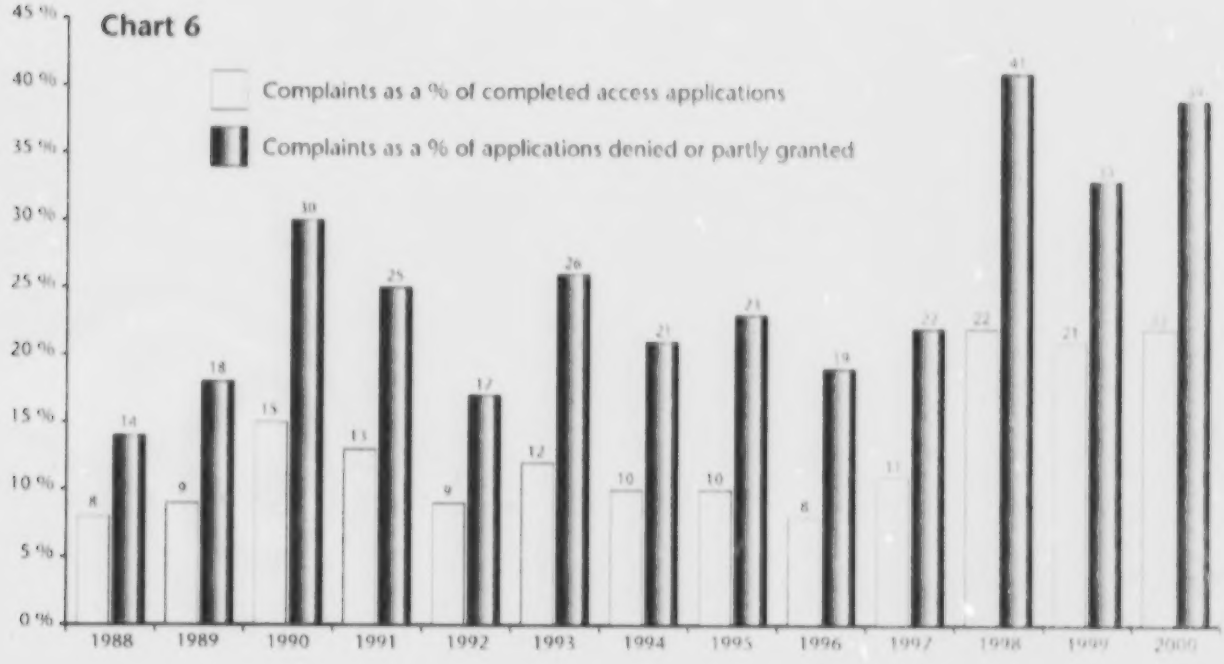
Chart 4



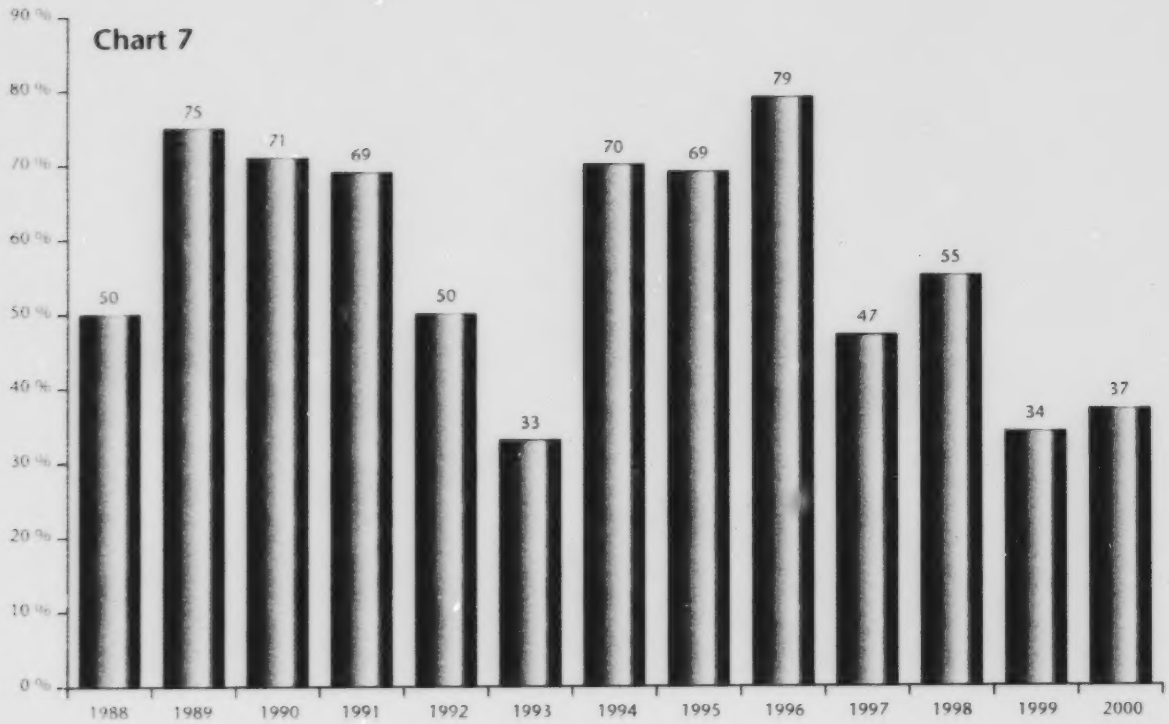
Complaint Cases Opened, Closed, Pending and Carried Over



Rates of Complaint for Provincial Departments and Agencies



Percentage of Complaint Reviews Supporting Public Body (Provincial Government Departments and Agencies)

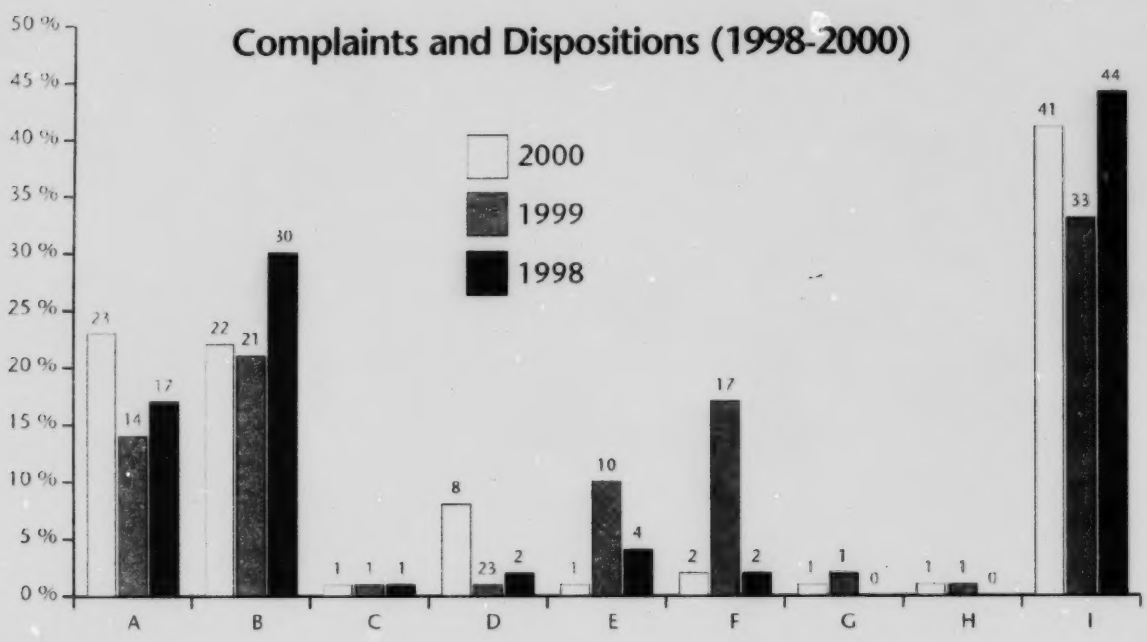


Statistical Information

Complaints and Dispositions in 2000

Two hundred twenty-four access and privacy complaints were received by our office in 2000. Of these, 133 were closed and 91 were carried forward to 2001. Our office also closed three cases carried over from 1997, four from 1998 and thirty carried over from 1999. In total, 170 complaint cases were closed in 2000.

The disposition of the 224 access and privacy complaints received in 2000 is shown below. The categories of disposition, labeled A to I on the bar graph and used throughout this Annual Report, are also explained below.



A = Supported or Partially Supported

Complaint fully/partially supported and, in the case of access complaints, access granted through informal procedures.

B = Not Supported

Complaint not supported at all.

C = Recommendation Made

All or part of complaint supported and recommendation made after informal procedures prove unsuccessful.

D = Discontinued by Ombudsman

Investigation of complaint stopped before finding is made.

E = Discontinued by Client

Investigation of complaint stopped before finding is made.

F = Declined

Upon making enquiries, complaint not accepted for investigation by Ombudsman, usually for reason of non-jurisdiction or premature complaint.

G = Assistance Rendered

Cases conducted under *The Ombudsman Act* which resulted in assistance being provided.

H = Information Supplied

Cases conducted under *The Ombudsman Act* which resulted in information (not requested records) being provided.

I = Pending

Complaint still under investigation as of January 1, 2001.

Source of Complaints

COMMUNITY	NUMBER
Anonymized Community*	15
Belair	1
Brandon	1
Camp Morton	2
Carman	1
East St. Paul	1
Flin Flon	1
Ile des Chenes	2
Lac du Bonnet	1
Lorette	1
Minnedosa	1
Morden	1
Morris	1
Oak Bank	1
Roblin	1
Russell	1
St. Andrews	1
St. Norbert	3
Strathclair	1
Winkler	1
Winnipeg	175
Canmore (Alberta)	1
Edmonton (Alberta)	1
Kimberly (British Columbia)	1
Vancouver (British Columbia)	2
Don Mills (Ontario)	1
Hamilton (Ontario)	1
Toronto (Ontario)	2
Hubbards (Nova Scotia)	2
TOTAL	**224**

Note: *Naming this small community could identify the complainant.

Complaints Received in 2000 by Category and Disposition Under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*

Department or Catagory	Total	Declined	Discont'd (Client)	Discont'd (Omb)	Infor-mation Supplied	Not Supported	Supported or Partially Supported	Recomen-dation	Pending
Public Body									
Aboriginal and Northern Affairs	**2**	-	-	-	-	-	2	-	-
Agriculture & Food	**6**	-	-	-	-	1	4	-	1
Civil Service Commission	**1**	-	-	1	-	-	-	-	-
Conservation	**20**	-	1	-	-	5	5	-	9
Consumer and Corporate Affairs	**5**	-	-	-	-	-	2	-	3
Culture, Heritage and Tourism	**4**	-	-	-	-	1	-	-	3
Education and Training	**2**	-	-	-	1	-	1	-	-
Executive Council	**6**	-	-	-	-	1	3	-	2
Family Services & Housing	**8**	-	-	1	-	2	1	-	4
Child & Family Services of Central Manitoba	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Child & Family Services (Unidentified Region)	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Winnipeg Child and Family Services	**1**	-	-	-	-	1	-	-	-
Finance	**4**	-	-	-	-	2	1	-	1
Health	**7**	1	-	1	-	2	3	-	-
Highways and Government Services	**5**	-	-	-	-	2	3	-	-
Intergovernmental Affairs	**6**	-	-	2	-	-	1	-	3
Industry Trade and Mines	**3**	-	-	-	-	-	2	-	1
Justice	**14**	-	-	1	-	1	2	-	10
Labour	**6**	-	-	1	-	1	1	2	1
Human Rights Commission	**1**	-	-	-	-	-	1	-	-
Hydro	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Manitoba Lotteries Corporation	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Manitoba Public Insurance	**8**	-	-	-	-	4	-	-	4
Workers Compensation Board*	**24**	3	-	1	-	6	-	-	14
Local Public Body									
City of Winnipeg	**27**	1	-	1	-	8	9	-	8
R.M. of Cartier	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
R.M. of Lac du Bonnet	**1**	-	1	-	-	-	-	-	-
R.M. of Ritchot	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
R.M. of Rosser	**2**	-	-	-	-	-	-	-	2
R.M. of St. Andrews	**1**	-	-	-	-	-	1	-	-
R.M. of St. Clements	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
R.M. of Tache	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Evergreen School Division	**2**	-	-	-	-	2	-	-	-
Lord Selkirk School Board	**1**	-	-	1	-	-	-	-	-
University of Manitoba	**1**	-	-	1	-	-	-	-	-
Seven Oaks General Hospital	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
St. Boniface General Hospital	**1**	-	-	1	-	-	-	-	-
Winnipeg Regional Health Authority	**1**	-	-	-	-	-	1	-	-
Not a Public Body	**2**	-	-	2	-	-	-	-	-
Total	**181**	**5**	**2**	**14**	**1**	**39**	**43**	**2**	**75**

Note: *Of the 24 complaints, 12 were filed by one individual and 10 were filed by another individual.

Complaints Received in 2000 by Category and Disposition Under *The Personal Health Information Act*

Department or Catagory	Total	Declined	Discont'd (Client)	Discont'd (Omb)	Not Supported	Supported or Partially Supported	Recomen-dation	Pending
Public Body								
Education and Training	1	-	-	-	-	-	-	1
Health	1	-	-	-	-	-	-	1
Justice	1	-	-	-	1	-	-	-
Winnipeg Child and Family Services	1	-	-	-	1	-	-	-
Manitoba Public Insurance	1	-	-	-	1	-	-	-
Workers Compensation Board	2	-	-	1	1	-	-	-
Local Government Body								
City of Winnipeg	1	-	-	-	1	-	-	-
Winnipeg Regional Health Authority	1	-	-	-	-	-	-	1
Health Care Facility								
Cancer Care Manitoba	1	-	-	-	1	-	-	-
Grace General Hospital	3	-	-	-	-	2	-	1
Health Science Centre	1	-	-	1	-	-	-	-
Misericordia Health Centre	1	-	-	-	-	-	-	1
Morden Medical Centre	1	-	-	-	-	-	-	1
River View Health Centre	1	1	-	-	-	-	-	-
St. Boniface Clinic	2	-	-	-	-	1	-	1
Seven Oaks General Hospital	1	-	-	-	1	-	-	-
Victoria General Hospital	2	-	-	2	-	-	-	-
Health Professional								
Chiropractor	5	-	-	-	1	-	-	4
Medical Doctor	4	-	-	-	-	3	-	1
Optometrist	1	-	-	-	-	-	-	1
Psychiatrist	6	-	-	-	2	2	-	2
Total	38	1	-	4	10	8	-	15

Complaints Handled by The Acces and Privacy Division in 2000 by Category and Disposition Under *The Ombudsman Act*

Department or Catagory	Total	Assist Rendered	Declined	Discont'd (Client)	Discont'd (Omb)	Infor-mation Supplied	Not Supported	Supported or Partially Supported	Recomen-dation	Pending
Eden Mental Health Centre	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Health	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Justice	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
R.M. of Lac du Bonnet	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-
R.M. of Rosser	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Total	5	1	-	-	-	1	1	1	-	1

Complaints Carried Over from Previous Years by Category and Disposition

There were fifty-two access and privacy complaints carried over to 2000 from 1999, 10 from 1998 and 3 from 1997. Of these 65 complaints, twenty-eight were carried over to 2001 and thirty-seven were concluded as follows.

Department or Catagory	Total	Declined	Discont'd (Client)	Discont'd (Omb)	Not Supported	Supported or Partially Supported	Recomen-dation	Pending
The Freedom of Information and Protection of Privacy Act								
Public Body								
Civil Service Commission (1998)	**2**	-	-	-	-	-	-	2
Consumer and Corporate Affairs	**1**	-	-	-	-	-	-	1
(1998)	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Environment	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Family Services	**3**	-	-	-	-	-	-	3
Finance	**1**	-	-	-	-	1	-	-
(1998)	**2**	-	-	-	-	-	-	2
Government Services	**2**	-	-	-	-	-	-	2
Highways and Transportation	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Justice	**4**	-	-	-	-	-	-	4
(1998)	**4**	-	-	-	4	-	-	-
(1997)	**3**	-	-	-	3	-	-	-
Manitoba Public Insurance	**2**	-	-	-	1	1	-	-
Natural Resources	**3**	-	-	-	-	1	-	2
Rural Development	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Workers Compensation Board	**11**	-	-	-	10	1	-	-
Local Public Body								
City of Winnipeg	**2**	-	-	-	1	-	-	1
(1998)	**1**	-	-	-	-	-	-	1
The Personal Health Information Act								
Public Body								
Addictions Foundation of Manitoba	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Manitoba Public Insurance	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Workers Compensation Board	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Local Government Body								
City of Winnipeg	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Health Care Facility								
Assiniboine Clinic	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Health Sciences Centre	**3**	-	-	-	-	-	1	2
Middlechurch Home	**1**	-	-	1	-	-	-	-
Health Professional*								
Bohemier, Gerald, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Bohemier, Gilbert, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Daien, Alan, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Mestdagh, Brian, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Pops, Henry, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
The Ombudsman Act								
Health Care Facility								
Eden Mental Health Centre	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Justice	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Labour	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Manitoba Public Insurance	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Rural Development	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Workers Compensation Board	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Total	**65**	-	-	**1**	**23**	**7**	**6**	**28**

Note: *The names of these health professionals were made public in the news media and in our 1999 Annual Report.

Part 1:

THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT

☑ **PUBLIC BODIES**

☐ LOCAL PUBLIC BODIES

INTRODUCTION TO *THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT*: PUBLIC BODIES

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act was proclaimed as law in Manitoba on May 4, 1998, replacing *The Freedom of Information Act*, which had been in effect since September 30, 1988.

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act gives an individual a legal right of access to records held by Manitoba public bodies, subject to specific and limited exceptions. The Act also requires that public bodies protect the privacy of an individual's personal information existing in records held by them.

Section 2 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* sets out the following:

Purposes of this Act

2 The purposes of this Act are

- *to allow any person a right of access to records in the custody or under the control of public bodies, subject to the limited and specific exceptions set out in this Act,*
- *to allow individuals a right of access to records containing personal information about themselves in the custody or under the control of public bodies, subject to the limited and specific exceptions set out in this Act;*
- *to allow individuals a right to request corrections to records containing personal information about themselves in the custody or under the control of public bodies;*
- *to control the manner in which public bodies may collect personal information from individuals and to protect individuals against unauthorized use or disclosure of personal information by public bodies; and*
- *to provide for an independent review of the decisions of public bodies under this Act.*

PUBLIC BODIES

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act applies, in part, to *public bodies*, which include provincial government departments, government agencies and local public bodies. *Local public bodies*, which include such diverse entities as educational bodies, health care bodies and local government bodies, are discussed in a separate section of this Annual Report.

Provincial public bodies come under the executive branch of the Manitoba Government. They include government departments, offices of the Ministers of Government and the Executive Council Office (Cabinet). *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* also applies to Manitoba government agencies including boards, commissions, agencies, or other bodies whose members or whose board members are all appointed by a Manitoba statute or by order of the Lieutenant Governor in Counsel.

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act does not apply to the legislative or judicial branches of the Government. These bodies have their own legislation or rules respecting access to records and protection of privacy.

Additionally, section 4 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* sets out certain records to which the Act does not apply, even when these records are held by public bodies. These include information in a Court record, a record of a Member of the Legislature who is not a Minister, a personal or constituency record and a record made by or for an Officer of the Legislative Assembly, such as the Manitoba Ombudsman. The following Manitoba statutes or particular sections of these Acts prevail in the event there is an inconsistency or conflict between the provisions of these statutes and *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*: *The Adoption Act*, *The Child and Family Services Act*, *The Securities Act*, *The Statistics Act*, *The Vital Statistics Act*, and *The Workers Compensation Act*.

ROLE OF THE MANITOBA OMBUDSMAN

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act provides for an independent review of the decisions of public bodies under the Act. The Ombudsman is an independent Officer of the Legislature with broad investigative powers. The responsibilities of the Ombudsman under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* include the investigation of complaints respecting access to information and protection of personal information, as well as other general powers and duties.

A complaint can be made to the Ombudsman under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* concerning denial of access to records requested under the Act. If, after the Ombudsman's review, a person does not obtain access to all requested records, he or she can appeal to the Court of Queen's Bench. If the Ombudsman is of the opinion that the decision raises a significant issue of statutory interpretation or that an appeal is otherwise clearly in the public interest, he may appeal a refusal of access to the Court in the place of the applicant (with the applicant's consent), or may intervene as a party to an appeal.

The Ombudsman shall also investigate privacy complaints that an individual's own personal information has been collected, used, disclosed or improperly safeguarded by a public body in violation of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

The Act sets out other powers and duties of the Ombudsman in addition to the investigation of complaints relating to access and privacy. These include the powers and duties:

- *to conduct investigations and audits and make recommendations to monitor and ensure compliance with the Act;*
- *to inform the public about the Act and to receive comments from the public about the administration of the Act;*
- *to comment on the implications for access to information or for the protection of privacy of proposed legislative schemes or programs of public bodies;*
- *to comment on the implications for protection of privacy of using or disclosing personal information for record linkage or using information technology in the collection, storage, use or transfer of personal information; and to bring to the attention of a public body any failure to fulfil the duty to assist an applicant.*

In exercising some of these general powers and duties under the legislation, our office opened files in 2000 that we termed "special investigations". These generally related to broader or systemic issues arising from a complaint or concern that has come to our attention.

In May 2001, the Access and Privacy Division of our office was restructured into two groups, the Compliance Investigation Group and the Compliance Review Group. This demarcation was designed to counterbalance the relentless pressure of formal complaints under Part 5 of the Act ("Complaints") to absorb all available staff resources of the Division to the detriment of the major and pressing duties under Part 4 of the Act.

The Compliance Investigation Group, consisting of four Compliance Investigators and a manager, concentrates on individual complaints received under Part 5 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, including some initiated by the Ombudsman. The Compliance Review Group, comprised of two Compliance Investigators and one manager, focuses on systemic complaints under Part 5 of the legislation, involving multiple public bodies, and exercises powers and duties of the Ombudsman under Part 4 of the Act. At the time of writing this Annual Report, the groups' responsibilities are in transition, with the effect that the Compliance Review Group is not exclusively exercising its intended role.

OUR INVOLVEMENT IN 2000

In 2000, our office received 181 complaints under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, 137 of these against public bodies, that is provincial government departments and agencies.

Following are selected case summaries from 2000, relating to provincial government departments and agencies. The significant technical and substantive challenges to the legislation that opened and closed the year 2000 are addressed under the heading "Executive Council/Manitoba Finance". The three other case summaries in this section concern information access and privacy issues relating to deceased individuals. All of these summaries reveal some of the detail involved in the investigation of access to information and privacy cases. Evident patterns and our views on the measure of compliance generally in 2000 are discussed in this Annual Report under "Year in Review".

Manitoba Consumer and Corporate Affairs

One of the powers and duties of the Ombudsman under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* is to comment on access and privacy issues, including to "comment on the implications for protection of privacy of ... using or disclosing personal information for record linkage."

Commenting on an issue enables our office to provide guidance to a public body, and then prepare a written account of our findings. Where the office concludes that a practice or procedure does not comply with the legislation, we would include this opinion in our comment. The public body would then be provided with an opportunity to respond to our position. If, upon consideration of the response, our office continues to hold that the public body is not in compliance, we would decide whether a further investigation or recommendation is required.

As an example, the following is the background and a summary of a comment we provided to Manitoba Consumer and Corporate Affairs in 2000. This matter exemplifies the role of the Privacy Assessment Review Committee, a body under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* established by the Minister responsible for the Act to provide advice, in specific circumstances, to the head of a public body.

CASE SUMMARY 2000 – 105

Commenting on the Bulk Disclosure of Data on Deceased Persons

The Vital Statistics Agency of Manitoba Consumer and Corporate Affairs requested that our office comment on the implications under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* of renewing an agreement to provide personal information concerning deceased individuals to the Office of the Chief Electoral Officer at Elections Canada.

Elections Canada had requested that Vital Statistics disclose to it personal information collected and stored in a computer database maintained by Vital Statistics in order to match it with personal information stored in the federal voters list database. Elections Canada had developed a "permanent" electoral list that it updates by obtaining information from provincial databases. This procedure has replaced periodic door-to-door enumeration to obtain information about voters.

Some two years earlier, Vital Statistics had entered into an agreement with Elections Canada in which Vital Statistics agreed to provide personal information with respect to every death that occurred in the province, including name, birth date, gender and address, for the purpose of updating the National Register of Electors. This agreement was suspended when personal information submitted to Elections Canada by another Manitoba government department was lost.

Issues that we considered for the purpose of our comment included whether *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* would authorize such disclosure and whether the suspended agreement would protect personal information in accordance with the Act.

The proposed agreement with Elections Canada would permit periodic bulk disclosures of personal information in order to match personal information from Vital Statistics information database with personal information in an Elections Canada database. We noted *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* provides that a public body shall not use or disclose personal information except as authorized under the Division of the Act entitled "Restrictions on use and disclosure of personal information".

Whereas sections 44 and 45 of the Act set out authorized purposes for which a public body may disclose personal information, it was our opinion that section 46 of the Act provides for an accountable, transparent and dynamic mechanism for approving bulk and certain other disclosures. It states, in part:

> ***Application***
> ***46(1)*** *This section applies only to uses and disclosures not otherwise authorized under this Division.*
>
> ***Assessment required for other uses and disclosures***
> ***46(2)*** *When a public body*
> *(a) proposes to use or disclose personal information in order to link information databases or match personal information in one information database with information in another; or*
> *(b) receives a request for disclosure on a volume or bulk basis of personal information in a public registry or another collection of personal information;*
> *the personal information may be used or disclosed only if an approval is given by the head of the public body under this section.*
>
> ***Government must refer to review committee***
> ***46(3)*** *If a proposal or request is made under subsection (2) by or to a department or a government agency, the head must refer it to the review committee for its advice.*

Where disclosures of personal information are not otherwise authorized under section 44 or 45 of the legislation, bulk disclosures may be approved through the review process set out in section 46. This seemed to be the most appropriate route for consideration in the circumstances of this case, so we did not focus on those provisions of the legislation that would authorize disclosure of personal information under sections 44 or 45 of the Act.

In accordance with section 46 of the legislation, the public body must receive and consider the advice of the Privacy Assessment Review Committee on several issues including consent, benefit and risk assessment, and protection of personal information before entering into a written agreement:

> *Review committee to provide advice*
> *46(5) The review committee shall assess a proposal or request referred to it under this section and provide advice to the head of the public body about the matters referred to in subsection (6).*
>
> *Conditions of approval*
> *46(6) The head may approve the proposal or request only if*
> *(a) any advice that was requested from the review committee has been received and considered;*
> *(b) the head is satisfied that*
> *(i) the purpose of the proposal or request cannot reasonably be accomplished unless the personal information is provided in a form that identifies individuals,*
> *(ii) it is unreasonable or impractical to obtain consent from the individuals the personal information is about, and*
> *(iii) the use or disclosure is not likely to harm the individuals the personal information is about and the benefits to be derived from the use or disclosure are clearly in the public interest;*

(c) the head has approved conditions relating to

(i) the use of the personal information,

(ii) the protection of the personal information, including security and confidentiality,

(iii) the removal or destruction of individual identifiers at the earliest reasonable time, where appropriate, and

(iv) any subsequent use or disclosure of the personal information in a form that identifies individuals without the express written authorization of the public body; and

(d) the recipient of the personal information has entered into a agreement to comply with the approved conditions.

In addition to the stipulation in section 46(6)(c)(ii) of the Act regarding the protection of personal Information, the legislation sets out the following:

Protection of personal information

41 *The head of a public body shall, in accordance with any requirements set out in the regulations, protect personal information by making reasonable security arrangements against such risks as unauthorized access, use, disclosure or destruction.*

Vital Statistics informed us that the agreement contained a number of provisions that addressed security and protection of data issues. We reviewed the terms of the agreement in relation to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and made some suggestions for Vital Statistics to consider to enhance the security of the information in question.

Following receipt of our comments, we understand that the proposed bulk disclosures were reviewed by the Privacy Assessment Review Committee and that the head of the public body received the Committee's advice. It was also our understanding that our suggestions regarding the security provisions were considered by Vital Statistics. We were informed by Vital Statistics that personal information concerning deceased Manitobans was subsequently disclosed to Elections Canada for the purpose of updating the National Register of Electors.

Executive Council/Manitoba Finance

Referenced earlier, under "Year in Review", were 36 media complaints emanating from two blanket requests for information – cases that raised fundamental questions on the technical administration of access applications province-wide – and another media access complaint that challenged the substantive interpretation of the scope of Cabinet confidences in Manitoba.

These were significant investigations of critical concern to our office that ushered in and concluded the year 2000. The involvement of Executive Council, a public body under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, was prominent in these cases.

The blanket requests, relating to ministerial briefing notes and also to costs and other information concerning the travel of various ministers and the premier, were made to 15 different public bodies, including Executive Council. As discussed in more detail under "Year in Review", Executive Council assumed coordination of the responses from all the public bodies with the result that the existing process of the central administration of the Act, led by Manitoba Culture, Heritage and Tourism, was bypassed and public bodies seemed to defer to Executive Council rather than undertake their own responsibility to respond to their own requests under the law.

Investigation of these numerous complaints proved to be complicated and protracted, taking some nine months by our office to complete. Only two of the complaints related to the substantive reasons for refusing access, whereas the balance related to technical issues. The two cases were not finalized by our office as they were discontinued when the complainant moved from the jurisdiction.

The other case, mentioned in the "Year in Review" is detailed below. It saw our office closely consider the meaning and application of the Cabinet confidences exception to disclosure of information. This complaint of refused access was made against Manitoba Finance and specifically concerned Treasury Board, a committee of Cabinet. In the course of our review, however, we were referred to Executive Council for discussion on the matter. The interpretation of the Cabinet confidences provision of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* had already been the subject of discussion by our office and Executive Council in the investigation of the blanket complaints that opened the year.

As discussed below, the government maintained, purportedly in accordance with parliamentary tradition, that the disclosure of names of Treasury Board members who attended Treasury Board meetings would reveal information protected by the mandatory exception of the Act concerning Cabinet confidences. This position is of concern to our office because it has the effect of extending the statutory exception beyond information that would reveal the substance of the deliberations of Cabinet. Ultimately, the requested information in this case was released to the applicant, but the disclosure was made on the basis of Cabinet consent.

Our office remains satisfied that *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* respects the principles of Cabinet solidarity and collective responsibility for Cabinet decisions.

Section 19(1) of the Act protects the confidentiality of Cabinet decision-making by excepting from disclosure information that would reveal the substance of deliberations of Cabinet. The necessary free flow of ideas and the candid exchange of opinions in the course of deliberations are thereby preserved.

CASE SUMMARY 2000 – 200

A Locked Cabinet

A member of the media complained to our office about a refusal of access under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA) by Manitoba Finance, a public body under the Act. The individual had requested access to "attendance records of members of Treasury Board at Treasury Board meetings since October 5, 1999."

The Access and Privacy Officer for Manitoba Finance responded to the application, advising that access was denied. The letter stated:

> *Please be advised that the Freedom of Information and Protection of Privacy Act establishes mandatory exceptions to disclosure for matters involving Cabinet or committees thereof, such as Treasury Board. Subsection 19(1) of the Act requires the department to refuse access to information that would reveal a cabinet confidence. The requested records fall under Subsection 19(1), including clause (1)(a) as they are a record of cabinet which reveal the deliberations of cabinet and clause (1)(d) as they reflect communications among ministers for the purposes stated in that clause. Accordingly, your access request is denied.*

The cited exceptions were as follows:

> ***Cabinet confidences***
> ***19(1)*** *The head of a public body shall refuse to disclose to an applicant information that would reveal the substance of deliberations of Cabinet, including*
> *(a) an agenda, minute or other record of the deliberations or decisions of Cabinet;*
> *(d) a record that reflects communications among ministers relating directly to the making of a government decision or the formulation of government policy;*

In response to the complaint, enquiries were made with Manitoba Finance. The public body advised us that the records coming under the request were minutes of Treasury Board meetings. We requested to review a representative sample of the withheld information and invited the public body to provide for our consideration any documentation that would support reliance on the cited exceptions. The public body provided our office with a legal opinion detailing the background to the advice it received regarding this access request, in support of its reliance on the cited exceptions.

In the course of the investigation, our office reviewed a copy of the minutes. We noted that listed on the first page under the heading, "IN ATTENDANCE", were the names of members who were present at the meeting. The public body confirmed that there were no other records that would contain information concerning attendance at Treasury Board meetings. The minutes were the only records containing responsive information.

Also in the course of our review, the complainant clarified with our office that she was seeking access to only the names of the actual members of Treasury Board and not other individuals who may have attended Treasury Board meetings. She additionally indicated that she was not seeking information in a form that would identify the specific dates of the meetings, only the names and numbers of meetings attended.

The public body provided us with information on the purpose of Cabinet confidences for protecting the decision-making process and substance of Cabinet deliberations. The public body suggested that revealing the identity of decision-makers would undermine the collective responsibility for Cabinet decisions. The public body further provided the view that section 19(1) of the Act excepts from disclosure entire classes of records, regardless of specific content, and that the records under consideration, Treasury Board minutes, come squarely within the section 19(1)(a). Further, we were advised that disclosing the names of attendees would reflect communications amongst ministers and therefore come under section 19(d) of the Act. The opinion was proffered that as this exception to disclosure applies to the record as a class rather than to information in the record, the requirement to sever the record would not apply.

Our office carefully considered the information provided by the public body in support of its reliance on the cited exceptions and made the following findings.

In our opinion, section 19(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* does not except entire classes of "records" from disclosure, rather, it excepts a specific class of "information" that reveals the substance of Cabinet deliberations. For the exceptions to apply, the information in question must itself reveal the substance of the deliberations of Cabinet. In our view, the issue concerning the application of the cited exceptions was whether release of the information in question would reveal the substance of the deliberations of Treasury Board.

The public body had advised our office that it did not have attendance records per se, although it did have records containing attendance information. The responsive information was contained in minutes of Treasury Board meetings. The applicant was not seeking access to information in the minutes except for the names of attendees.

Section 19(1)(a) of the Act does not, in our view, except the minutes as a class of record. This exception would only apply to information in the minutes that would reveal the substance of the deliberations. In our opinion, section 19(1)(d) did not apply to the names of attendees because it was not supportable that release of the names of Treasury Board members, in and of themselves, would reveal the substance of such deliberations.

It seemed clear that information in the minutes, which was not requested by the applicant, was subject to the cited exceptions to disclosure but could be severed. Section 7(2) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* provides:

> ***Severing information***
> ***7(2)*** *The right of access to a record does not extend to information that is excepted from disclosure under Division 3 or 4 of this Part, but if that information can reasonably be severed from the record, an applicant has a right of access to the remainder of the record.*

Additionally, the Act provides that a public body may create a record in the form requested by an applicant, as follows:

> ***Creating a record in the form requested***
> ***10(2)*** *If a record exists but is not in the form requested by the applicant, the head of the public body may create a record in the form requested if the head is of the opinion that it would be simpler or less costly for the public body to do so.*

We discussed our findings with Manitoba Finance and efforts to resolve this matter informally were undertaken. Our office noted that access to the requested information could be provided either by severing the records and releasing only the names of Treasury Board members in the records or by creating a record of attendance containing the requested information from the responsive records.

Further to these discussions, the public body reconsidered its position. Manitoba Finance remained of the view that section 19(1) of the Act applied to all of the requested information and release was made on the basis of Cabinet consent rather than on concurrence with our office on the scope and meaning of the Cabinet confidences exception.

Manitoba Justice

The following case is interesting in the many ways it reflects the interaction between *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and *The Personal Health Information Act.*

The request concerned access to a third party's personal health information. Application for a third party's personal health information can be made under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (subject to clear exceptions, most notably personal privacy considerations) whereas an individual must seek his or her own personal health information under *The Personal Health Information Act.* The third party in this case was deceased. Had the applicant been the deceased's personal representative, he could have exercised the access rights of the deceased under *The Personal Health Information Act* as if he were that person and not a third party. This, however, was not the situation.

With this case coming under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* personal privacy issues came into consideration yet so too did *The Personal Health Information Act. The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* recognizes an exception to the personal privacy exemption where another Act expressly authorizes or requires disclosure. *The Personal Health Information Act* expressly authorizes disclosure if the trustee maintaining personal health information reasonably believes that disclosure would not be an unreasonable invasion of the deceased's privacy. A public body under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* is also a trustee under *The Personal Health Information Act.*

In addition to making a refusal of access complaint, the applicant, as a relative of a deceased person, contested the decision of the public body not to disclose his relative's personal information under section 44(1)(z) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* a privacy provision under Part 3 of the Act. This is a basis for complaint on the prescribed complaint form under the Act and this was the first time that our office considered this provision. Again, we encountered a shift to *The Personal Health Information Act.* Section 35 of that Act provides that Part 3 does not apply to personal health information to which *The Personal Health Information Act* applies.

CASE SUMMARY 2000 – 211

The FIPPA-PHIA Puzzle and Privacy After Death

An individual complained to our office under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* that he had been refused access by Manitoba Justice (Chief Medical Examiner) to the records for which he applied concerning his deceased relative. As is also possible under the Act, the individual contested, as a relative of a deceased person, that the public body did not disclose to him his relative's personal information under section 44(1)(z) of the legislation.

The public body responded to the applicant's access to information request by citing section 17(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act,* which reads:

> ***Disclosure harmful to a third party's privacy***
> ***17(1)*** *The head of a public body shall refuse to disclose personal information to an applicant if the disclosure would be an unreasonable invasion of a third party's privacy.*

Our office made enquiries with the public body and we arranged to examine the withheld records. It was noted that the majority of these records consisted of the personal health information of the applicant's relative. The other records coming under the request did not contain personal health information. The applicant advised our office that he was interested only in the personal health information of the third party.

The public body advised our office that in determining that disclosure would be an unreasonable invasion of the third party's privacy, it relied on section 17(2)(a) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, which provides:

> ***Disclosures deemed to be an unreasonable invasion of privacy***
> ***17(2)*** *A disclosure of personal information about a third party is deemed to be an unreasonable invasion of the third party's privacy if*
> *(a) the personal information is personal health information;*

Our review of the requested information confirmed that it was subject to the cited provisions. Section 17 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* is a mandatory exception to disclosure and, where this section applies, the law states that the public body must not disclose the information in question.

Nevertheless, section 17(4) of the Act provides exceptions to the requirement not to disclose personal information, including personal health information. Our review considered whether any exceptions could apply to this situation, particularly the following two provisions:

> ***When disclosure not unreasonable***
> ***17(4)*** *Despite subsection (2), disclosure of personal information is not an unreasonable invasion of a third party's privacy if*
> *(c) an enactment of Manitoba or Canada expressly authorizes or requires the disclosure;*
> *(h) the information is about an individual who has been dead for more than 10 years;*

Concerning section 17(4)(c) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, we noted that *The Personal Health Information Act*, an enactment of Manitoba, applies to personal health information in the custody or control of trustees and that Manitoba Justice is a trustee under this legislation. *The Personal Health Information Act* sets out a discretionary provision allowing a trustee to disclose personal health information to a relative of a deceased, as follows:

> ***Disclosure without individual's consent***
> ***22(2)*** *A trustee may disclose personal health information without the consent of the individual the information is about if the disclosure is*
> *(d) to a relative of a deceased individual if the trustee reasonably believes that disclosure is not an unreasonable invasion of the deceased's privacy;*

In the course of our review, we discussed this provision with the public body. Our office sought the public body's consideration of whether it would be authorized to disclose the information in question under section 22(2)(d) of *The Personal Health Information Act*.

The public body noted that the personal health information relating to the relative was obtained from another trustee, a health care facility. After considering the applicability of this section to the information in question, the public body advised our office that it could not conclude that the disclosure would not be an unreasonable invasion of the relative's privacy.

Because the information originated from the health care facility, the Chief Medical Examiner's Office was of the opinion that it would be more appropriate for that trustee to make the determination of whether disclosure of this information would not be an unreasonable invasion of the relative's privacy. Accordingly, the public body was of the view that it was not appropriate for it to disclose the personal health information of the relative to the applicant.

Concerning section 17(4)(h) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, we learned from the applicant that the deceased had been dead for fewer than ten years. Under the

circumstances, therefore, section 17(4)(h) did not apply. Accordingly, the requirement under section 17(2)(a) to refuse access to the information in question remained applicable.

In considering release, we also noted that section 7(2) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* provides:

> ***Severing information***
> ***7(2)*** *The right of access to a record does not extend to information that is excepted from disclosure under Division 3 or 4 of this Part, but if that information can reasonably be severed from the record, an applicant has a right of access to the remainder of the record.*

Consideration was therefore given in our review as to whether the records could reasonably be severed. Based on our review of the records in question, we were of the opinion that severing could not reasonably be conducted.

In his complaint to our office, the applicant also contested the public body's decision not to disclose his relative's personal information under section 44(1)(z) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. This provision allows a public body to disclose personal information of a deceased person to the person's relative if the head of a public body reasonably believes that disclosure would not be an unreasonable invasion of the deceased's privacy.

Section 44(1)(z) is a privacy provision under Part 3 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, entitled "Protection of Privacy", which restricts the disclosure of personal information. Significantly, the Act provides that the application of Part 3 does not extend to personal health information, as follows:

> ***Part does not apply to personal health information***
> ***35*** *This Part does not apply to personal health information to which The Personal Health Information Act applies.*

This being the case, the contesting of the public body's refusal to disclose the relative's personal health information under section 44(1)(z) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was not supported.

Manitoba Labour

The case summarized below is not an unusual situation. It is highlighted here because the issue has been encountered several times over the past few years by our office. Often a family member of a deceased worker will request from Manitoba Labour access to the Workplace Health and Safety Incident Investigation Report concerning the fatality. This report will typically include witness statements regarding the incident. The purpose of the investigation and resulting report is to determine if charges will be laid with respect to the death.

Whether or not a report is releasable when requested depends on the circumstances. As in the case below, if Court proceedings are underway, the report will not be released by the public body. When such proceedings are completed, or if they are not undertaken, it is our understanding that the report is releasable, although subject to severing for reason of, for example, third party personal privacy.

CASE SUMMARY 2000 – 164

Release of Fatality Reports: An Expectation of Harm

A complaint was made to our office under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* against Manitoba Labour that access was refused to documentation in the possession of Workplace Health and Safety regarding a workplace accident that resulted in a death.

The public body had responded by letter to the applicant and advised that access was refused under section 25(1)(n) of The Freedom of Information and Protection of Privacy Act, which states:

> ***Disclosure harmful to law enforcement or legal proceedings***
> ***25(1)*** *The head of a public body may refuse to disclose information to an applicant if disclosure could reasonably be expected to*
> *(n) be injurious to the conduct of existing or anticipated legal proceedings.*

Upon receipt of the complaint, enquiries were made with the public body and the withheld information was reviewed in relation to the provisions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. Our review indicated that the withheld information consisted of an Incident Investigation Report, photographs of the work site, a Stop Work Order and an Improvement Order.

During the course of our review, the public body clarified that it had also relied on section 25(1)(a) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* in refusing access to the information. Section 25(1)(a) states:

> ***Disclosure harmful to law enforcement or legal proceedings***
> ***25(1)*** *The head of a public body may refuse to disclose information to an applicant if disclosure could reasonably be expected to*
> *(a) harm a law enforcement matter.*

We were advised by the public body that Court proceedings were underway in this matter and that, in the opinion of the public body, release of the information at that time could reasonably be expected to be injurious to the conduct of these proceedings. For example, it was discussed that disclosure of information could reasonably be expected to affect testimony at a hearing.

Our office was satisfied that sections 25(1)(a) and (n) of the legislation were applicable to the withheld information. Nevertheless, because these exceptions are discretionary, discussions were held with the public body as to why it chose to refuse access rather than release the information. The public body reiterated that it was of the opinion that release of the Incident Investigation Report, and appendices could reasonably be expected to be harmful to the Court proceedings. Our office was of the view that the public body's decision to withhold the information in question was reasonable.

The public body has advised our office that it would provide the applicant with a copy of the Incident Investigation Report, in severed form, once the Court proceedings were concluded. We were informed that all third party information would be severed from the report.

Because our office was of the opinion that the requested information was subject to exceptions of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and that the public body's decision to withhold the information was reasonable, we could not recommend that the information be released.

Part 1:

THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT

☐ PUBLIC BODIES

☑ **LOCAL PUBLIC BODIES**

INTRODUCTION TO *THE FREEDOM OF INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT*: LOCAL PUBLIC BODIES

When it was proclaimed on May 4, 1998, *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* applied to provincial government departments and agencies, and provided for the inclusion of other public bodies within its scope on proclamation of enabling provisions of the Act.

At the request of the City of Winnipeg, *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was amended to allow proclamation for the City on August 31, 1998. On April 4, 2000, more than 350 additional local public bodies – not counting individual schools, for example – were added to the jurisdiction of the legislation.

The Freedom of Information and Protection of Privacy Act gives an individual a legal right of access to records held by Manitoba local public bodies, subject to specific and limited exceptions. The Act also requires that local public bodies protect the privacy of an individual's personal information existing in records held by them.

The purposes of the Act and the role of the Manitoba Ombudsman, as they relate to local public bodies, are the same as described under the section of this Annual Report headed *"Introduction to The Freedom of Information and Protection of Privacy Act and Public Bodies "*.

LOCAL PUBLIC BODIES

Under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* a "local public body" means an *educational body, health care body* or *local government body.*

"Educational body" means:

- *a school division or school district established under* The Public Schools Act,
- *The University of Manitoba,*
- *a university established under* The Universities Establishment Act,
- *a college established under* The Colleges Act, *and*
- *any other body designated as an educational body in the regulations.*

"Health care body" means:

- *a hospital designated under* The Health Services Insurance Act,
- *a regional health authority established under* The Regional Health Authorities Act,
- *the board of a health and social services district established under* The District Health and Social Services Act,
- *the board of a hospital district established under* The Health Services Act, *and*
- *any other body designated as a health care body in the regulations.*

"Local government body" means:

- *The City of Winnipeg,*
- *a municipality,*
- *a local government district,*
- *a local committee, community council or incorporated community council under* The Northern Affairs Act,
- *a planning district established under* The Planning Act,
- *a conservation district established under* The Conservation Districts Act, *and*
- *any other body designated as a local government body in the regulations.*

Whenever possible, our office discharges an educational role when dealing with local public bodies in early cases under the new legislation. Upon contacting a local public body for the first time about an access or privacy complaint, senior staff of our Access and Privacy Division prefers to meet with the access personnel involved to discuss the legislation and the role and function of the Manitoba Ombudsman. We have found the personnel with whom we have met to be receptive to the principles of the legislation.

OUR INVOLVEMENT IN 2000

In 2000, we received 44 complaints against local public bodies under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, two of which were not jurisdictional. Eight of these complaints were declined or discontinued by the Ombudsman or the complainant.

Twenty-seven of the complaints against local public bodies concerned the City of Winnipeg. Eight complaints were against seven other local government bodies. There were three complaints against health care facilities and four complaints against three educational bodies.

In our 1999 Annual Report, we reported on two complaints received against an educational body – a school board – in 2000. These cases, concerning fees, were reported at that time because they were instructive and were the first cases concerning an educational body under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

Two other 2000 cases completed in 2001 – both concerning local public bodies – are summarized below. These cases, relating to refused access, are examples of local public bodies altering, in part, their initial position and demonstrating, through their openness and cooperation, a commitment to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

City of Winnipeg

The following case of refused access concluded with additional information being released to the complainant by the City of Winnipeg.

What seemed to be a straightforward request, for the addresses and telephone numbers of presenters at a public meeting, proved to be more complicated when the matter was investigated. Some information, as the public body had first concluded, could not be released because that would result in an unreasonable invasion of third parties' personal privacy. However, the personal privacy provision of the Act does not apply in instances where the information is publicly available, as was the situation with written presentations. Also, the personal privacy provision does not apply in situations where the presenter is not a human person but a corporation, business or organization.

CASE SUMMARY 2000 – 057

Ingredients for Preserving Personal Information Privacy: An Individual and Private Information

An individual complained to our office that he had been refused access to part of the records for which he had applied from the City of Winnipeg, a public body under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act.*

By an application for access under the legislation, the complainant wrote:

> *The Committee on "Winnipeg Plan 2020" held various hearings in 1999.*
>
> *On October 5th, 1999 a public meeting was held in the West Committee Room, at City Hall. The public was invited to submit open comments and criticism of PLAN WINNIPEG 2020.....*
>
> *I wish to receive the phone numbers and the addresses of people who made presentations.*

The Chief Administrative Officer for the City of Winnipeg responded to the application by letter, in which she stated:

> *Regarding your request "to receive the phone numbers and the addresses of people who made presentations" at the October 5, 1999 Plan Winnipeg Review policy consultation, I enclose a copy of the list of presenters, which is public information. As well, you can obtain copies of the presentations upon payment of the appropriate fee....*
>
> *Please be advised that your request for home addresses and phone numbers is denied. The material requested falls under the exceptions to disclosure in The Freedom of Information and Protection of Privacy Act (FIPPA). Section 17 (Privacy of a third party) is applicable in this case....*

In response to the complaint, our office made enquiries with the public body. We were advised that a total of 23 presentations relevant to this request were made at the public meeting held on October 5, 1999. We were further advised that nine of the presenters were private individuals and that the remaining 14 presentations were made on behalf of various organizations. The mailing addresses for three of the organizations were the home addresses of members of each organization.

The public body also noted that written versions of presentations made at public meetings were available for examination by the public following the meeting, and that 12 of the presenters chose to include their addresses and/or telephone numbers in their written presentation. This included a combination of private individuals and organizations.

Our office discussed with the public body the applicability of section 17 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* to the information requested. The public body clarified with our office that in denying access to information on the basis of section 17 of the Act, it was relying specifically on section 17(3)(i). The relevant provisions of the legislation provide:

> ***Disclosure harmful to a third party's privacy***
> ***17(1)*** *The head of a public body shall refuse to disclose personal information to an applicant if the disclosure would be an unreasonable invasion of a third party's privacy.*
>
> ***Determining unreasonable invasion of privacy***
> ***17(3)*** *In determining under subsection (1) whether a disclosure of personal information not described in subsection (2) would unreasonably invade a third party's privacy, the head of a public body shall consider all the relevant circumstances including, but not limited to, whether*
> *(i) the disclosure would be inconsistent with the purpose for which the personal information was obtained.*

Our office asked the public body about the purpose for its collection of the presenters' names, addresses and telephone numbers. We were advised that these particulars were routinely collected by the public body from presenters so that it could send them information subsequent to the meeting.

We asked if the personal information collected from presenters was used by the public body for any other purposes. Specifically, we asked if this information was made available to the public at any time during or after the meeting. We were advised that in the past, this information was made available to anybody who requested it. More recently, however, out of concern for the privacy of presenters, the procedure had been revised to protect personal information. We were advised, for example, that in the case of public presentations, the public body no longer entered addresses and telephone numbers of presenters into the minutes, which are available to the public. Based on the information provided by the public body, we were satisfied that the purpose for collecting this personal information was to distribute information to participants related to the meeting at which they had made a presentation.

Section 17(1) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* requires a public body to refuse disclosure of personal information to an applicant if the disclosure would be an unreasonable invasion of a third party's privacy. It is a mandatory exception to disclosure under the legislation; when a public body determines that information comes under this section, it must not disclose that information. However, *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* provides an exception to section 17(1), allowing for the release of this information where the personal information requested by an applicant is publicly available:

> ***When disclosure not unreasonable***
> ***17(4)*** *Despite subsection (2), disclosure of personal information is not an unreasonable invasion of a third party's privacy if*
> *(i) the record requested by the applicant is publicly available.*

As already noted, of 23 presentations, nine were made by private individuals. Based on our review, we were of the opinion that section 17(3) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* applied to the requested information of six of these private individuals. Nevertheless, three other private individuals chose to include their contact information in the written version of their presentation. Based on section 17(4) of the legislation, disclosure of their personal information did not seem to be an unreasonable invasion of their personal privacy because the information was included in their publicly available reports. This was discussed with the public body.

The remaining 14 presentations were made by or on behalf of various types of organizations. Our office discussed with the public body the applicability of section 17 of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* to these entities, which were not individuals. We noted that section 17 prohibits the disclosure of third party personal information to applicants, and that "personal information" is defined in the legislation as "recorded information" about an "identifiable individual". We observed that section 17 of the Act relates only to personal information about identifiable individuals, and not to third parties that are corporations, organizations or businesses. In the case of 11 of the 14 non-human entities, we were of the opinion that their organization addresses and telephone numbers did not constitute personal information under section 17 of the Act.

We noted, however, that in the case of three of the 14 organizations that made presentations, the information consisted of the home address and telephone of a member of the organization. It was our opinion that, in this context, the information was "personal information" as defined by *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and, therefore, subject to section 17 of the Act. It was significant that this personal information was not included in the written presentations – that is, it was not captured on a publicly available record; therefore, release of this information seemed to be an unreasonable invasion of the personal privacy of these individuals.

Accordingly, our office discussed with the public body the release of the information relating to the three private individuals who included their contact information in their written presentation and the contact information for the 11 organizations that did not constitute personal information. The public body decided to disclose this information to the requester and subsequently did so.

Rural Municipality of Ritchot

In another case that resulted in additional records being released, documents responsive to the request were located in the course of the complaint investigation. Enquiries were made with third parties about release of these records and consent for release was obtained.

CASE SUMMARY 2000 – 163

More Information Surfaces

Our office received a complaint from an individual that the Rural Municipality of Ritchot, a public body under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, refused to provide him with access to all or part of the records for which he had applied.

In his application for access, the requester sought:

> *Re: Operations Review Committee Records and Documentation*
>
> *... Municipality of Ritchot records, notes and documentation from the review by the Red River Floodway Operation Review Committee and its December 1999 report.*
>
> *... documentation to support the position of the former...and present...governments, that the Municipality provided vigorous representation on behalf of upstream residents, in the review of the existing operating rules.*

The public body responded to the applicant:

> *Further to your request for records and documentation regarding the R.M. of Ritchot's "vigorous representation on behalf of upstream residents, in the review of the existing operating rules", I am enclosing copies of the minutes of council meetings....*
>
> *The Municipality has no other records regarding the Red River Floodway Operation Review Committee.*

Upon receipt of the complaint, we made enquiries with the requester to clarify the nature of his complaint. He noted that he had received a copy of the minutes of Council meetings that contained proceedings of the Red River Floodway Operation Review Committee. He advised our office that he believed that there were additional records in existence that were responsive to his request.

Enquiries were made with the public body. Our office advised the public body of our understanding that the applicant was seeking access to any documents that might provide background information concerning the public body's involvement in, and position taken, during meetings of the Red River Floodway Operation Review Committee. We noted that the public body had provided some records and we enquired if there were any other records that would fall under the request, such as minutes of Committee meetings, notes and other similar documents.

The public body conducted a further search in response to our enquiries and located a file containing additional records relating to the Red River Floodway Operation Review Committee. Following our preliminary examination of the records and further enquiries, the public body considered these records in relation to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

The public body was of the view that some of the records were subject to section 20(2) of the Act, which provides:

> ***Information provided by another government to a local public body***
> ***20(2)*** *The head of a local public body shall refuse to disclose information to an applicant if disclosure could reasonably be expected to reveal information provided, explicitly or implicitly, in confidence by*
>
> *(a) a government, local public body, organization or agency described in subsection (1); or*
>
> *(b) the Government of Manitoba or a government agency.*

Our review of the records indicated that they were subject to the cited provisions. We noted that section 20(2) is a mandatory exception to disclosure and, where it applies, the law states that the public body must not disclose the information in question. Nevertheless, section 20(3) of *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* sets out an exception to this requirement, where the government that provided the information consents to the disclosure:

> ***Exceptions***
> ***20(3)*** *Subsections (1) and (2) do not apply if the government, local public body, organization or agency that provided the information*
>
> *(a) consents to the disclosure; or*
>
> *(b) makes the information public.*

Our office was advised that the public body enquired as to the consent of the governments that provided the information. The public body further advised our office that consent was obtained in each instance and, subsequently, the requester was provided with copies of the records.

Following the requester's receipt of these records, he asked our office to make enquiries with the public body to determine if there were further records to which he did not receive access. The public body informed our office that the only records not provided to him were documents such as public reports and letters that he had submitted to the public body. The public body advised that as it understood the requester had copies of these records, he would not require additional copies. Our office discussed these other records with the requester who advised us he was not interested in obtaining copies of them. Accordingly, our review did not consider the release of this information.

As the public body provided the requester with all of the records we understood were responsive to his request, we concluded our investigation of this matter.

Part 2:

THE PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT

☑ TRUSTEES

INTRODUCTION TO *THE PERSONAL HEALTH INFORMATION ACT*

The Personal Health Information Act was proclaimed as law in Manitoba on December 11, 1997. It was unique legislation in Canada, being a distinct Act with provisions for accessing one's own "personal health information" from a "trustee" holding this information. It articulates provisions for the protection of personal health information, specifically its collection, use, disclosure and security in the custody or under the control of trustees.

Personal Health Information is defined under the Act as recorded information about an identifiable individual that relates to the person's health or health care history (including genetic information); the provision of health care to the individual; and payment for health care provided to the individual. The term "personal health information" includes the Personal Health Identification Number (PHIN) and any other identifying information about the individual that is collected in the course of, and incidental to, the provision of health care or payment for health care. The term "trustee", which is discussed more fully below, includes government bodies, educational bodies, health care bodies and health professionals.

The preamble to *The Personal Health Information Act* outlines the following considerations for enacting the legislation:

- *health information is personal and sensitive and its confidentiality must be protected so that individuals are not afraid to seek health care or to disclose sensitive information to health professionals;*
- *individuals need access to their own health information as a matter of fairness, to enable them to make informed decisions about health care and to correct inaccurate or incomplete information about themselves;*
- *a consistent approach to personal health information is necessary because many persons other than health professionals now obtain, use and disclose personal health information in different contexts and for different purposes; and*
- *clear and certain rules for the collection, use and disclosure of personal health information are an essential support for electronic health information systems that can improve both the quality of patient care and the management of health care resources;*

Essentially, *The Personal Health Information Act* is complementary legislation to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. Whereas *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* does not apply to personal health information, *The Personal Health Information Act* relates exclusively to access to and the protection of one's own personal health information.

TRUSTEES

The Personal Health Information Act applies to a "trustee" under the Act.

The term "trustee" includes public bodies, such as provincial government departments and agencies; government bodies, such as municipalities, local government districts, planning districts and conservation districts; educational bodies, such as school divisions and districts, universities and colleges; health care facilities, such as hospitals, personal care homes, psychiatric facilities, medical clinics and laboratories; and health professionals licensed or registered to provide health care under

an Act of the Legislature, or who are members of a class of persons designated as health professionals in the Regulations. Health professionals and health care facilities encompass private sector entities.

ROLE OF THE MANITOBA OMBUDSMAN

As with *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, a complaint can be made to the Ombudsman under *The Personal Health Information Act* concerning denial of access to records requested under the Act. If, after the Ombudsman's review, a person does not obtain access to all the requested records, he or she can appeal to the Court of Queen's Bench. The Ombudsman may, in the place of the individual, appeal a refusal of access to the Court (with the individual's consent), or may intervene as a party to an appeal.

Under *The Personal Health Information Act*, the Ombudsman shall also investigate complaints that an individual's own personal health information has been collected, used or disclosed by a trustee in violation of the Act.

Similar to *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, *The Personal Health Information Act* sets out other powers and duties of the Ombudsman in addition to the investigation of complaints relating to access and privacy. These include the powers and duties:

- *to conduct investigations and audits and make recommendations to monitor and ensure compliance with the Act;*
- *to inform the public about the Act and to receive comments from the public about matters concerning the confidentiality of personal health information or access to that information;*
- *to comment on the implications for access to or confidentiality of personal health information of proposed legislative schemes or programs or practices of trustees; and*
- *to comment on the applications for the confidentiality of personal health information of using or disclosing personal health link age or using information technology in the collection, storage, use or transfer of personal health information.*

OUR INVOLVEMENT IN 2000

In 2000, our office received 38 complaints under *The Personal Health Information Act*. Seven of these concerned provincial government departments or agencies, two concerned local public bodies, 13 concerned health care facilities and 16 concerned health care professionals.

Our office considered more than four times as many complaints in 2000 under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* as under *The Personal Health Information Act*. Most of the cases under *The Personal Health Information Act*, however, concerned privacy issues. As reported in our 1999 Annual Report, allegations of breach of privacy normally result in lengthy investigations.

In last year's Annual Report, we questioned whether health care users were aware of access and privacy rights under the legislation. Since December 1997, when the Act was proclaimed, there have been no complaints made against school divisions, colleges or universities. In more than three years since proclamation, there has been a total of only three complaints against municipalities. Nevertheless, ten more complaints under *The Personal Health Information Act* were handled by our office in 2000 as compared with 1999 (an almost one-third increase). Of the 38 complaints received under *The Personal Health Information Act* in 2000, one was declined and four were discontinued by the Ombudsman. Nine of the cases received under the Act in 2000 were initiated by the Ombudsman.

Trustees are required and expected to be in compliance with *The Personal Health Information Act*. Our office is aware, however, that many are not PHIA-compliant in their health information practices, particularly with respect to written security policies and procedures, including lawful retention and destruction policies and pledges of confidentiality. We understand that compliance with the safeguards for electronic information, as first set out under *The Personal Health Information Act* Regulation, has proven to be a challenge for many trustees.

On June 22, 2001, section 4 of the Regulation, which expressly deals with the security of personal health information in electronic form, was amended. Until then, the Regulation, which came into effect on December 11, 1997, required a trustee to comply with the safeguards for electronic information in section 4 "as soon as reasonably possible but not later than December 11, 2000". With the amendment, the section 4 security safeguards are now required to be incorporated into electronic or automated health information systems designed or acquired by a trustee on or after December 11, 2000.

Our office is of the view that the most effective way to address legislative compliance is not by responding to complaints under *The Personal Health Information Act* but by promoting measures that help avoid breaches from occurring, including education of trustees and the public and by assisting trustees in assessing and monitoring their own health information policies and practices. As noted above, in addition to the investigation of complaints relating to access and privacy, the Ombudsman has several powers and duties under Part 4 of *The Personal Health Information Act* intended to engage the office on a proactive basis.

We have not fully directed our attention to our Part 4 powers and duties. The high and increasing number of complaints received by our office in recent years has caused us to focus on our Part 5 responsibilities of individual complaint investigation. To help us address the situation, the Access and Privacy Division of our office was restructured, in May 2001, into two areas called the Compliance Review Group and Compliance Investigation Group. These will concentrate on Parts 4 and 5 of the Act, respectively.

The Compliance Review Group, consisting of two Compliance Investigators and a manager, focuses on systemic complaints under Part 5, involving multiple trustees, and exercises powers and duties of the Ombudsman under Part 4 of the Act. Projects of this group to date have included investigation of issues that, by their nature, have an impact on personal health information access and privacy rights province-wide, comments on issues relating to the Act and reviewing trustees' implementation of policies and procedures subsequent to recommendations made by the Ombudsman. At the time of writing this Annual Report, however, the groups' responsibilities are in transition such that the Compliance Review Group is not exclusively exercising its intended role.

In 2000, several significant information privacy cases were handled by our office under *The Personal Health Information Act*. One of these cases, not summarized in this Annual Report, was the subject of a news release and background paper in both official languages. It can be found on our web site – www.ombudsman.mb.ca – or obtained from our office in hardcopy format. The case concerns a publicized incident involving a hospital employee who tampered with her friend's demographic data that was personal health information under the Act.

The four cases summarized below, concern various collection, use and disclosure issues and are briefly introduced under the headings "Public Bodies" and "Health Care Facilities".

As a last comment, an alleged breach of information privacy, received by our office and investigated in 2000, is now the subject of prosecution under *The Personal Health Information Act*. The matter concerns a health care professional. We are not commenting on the case in this Annual Report because it is before the Court.

Public Bodies

The Personal Health Information Act concerns access to and protection of personal health information collected or maintained by trustees, specifically public bodies, health care facilities, health care professionals and health services agencies. Nevertheless, as illustrated in the following case summary, there are situations under *The Personal Health Information Act* where a "person", other than a trustee, is permitted to collect or use another individual's Personal Health Identification Number (PHIN), a type of personal health information.

This case involved the allegedly wrongful collection and use of the PHIN by an entity that is not a trustee under the Act. Our office worked cooperatively on this matter with Sport Manitoba, which, being a government agency and, therefore, a public body under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, is also a trustee under *The Personal Health Information Act*. Sport Manitoba serves as an umbrella body overseeing amateur sports organizations in the province. The entity directly involved in this matter was an amateur sports organization coming under its purview.

CASE SUMMARY 2000 – 047

PHIN and Games: Sometimes Everybody is Responsible

An individual contacted our office and informed us that certain youth sports teams collect the Personal Health Identification Number (PHIN) of athletes, reportedly for the purpose of obtaining health care in the case of injury. In the opinion of the individual, a primary reason for the collection of the PHIN by some teams was to establish authoritatively the place of residence of young athletes to combat some forms of alleged "stacking" of teams with preferred players.

After discussion with the individual, we determined there were reasonable grounds to initiate an investigation under section 39(4) of *The Personal Health Information Act*:

> ***Ombudsman may initiate a complaint***
> ***39(4)*** *The Ombudsman may initiate a complaint respecting any matter about which the Ombudsman is satisfied there are reasonable grounds to investigate under this Act.*

Under The Personal Health Information Act, the PHIN is an identifier that constitutes personal health information:

> ***"PHIN"*** *means the personal health identification number assigned to an individual by the minister to uniquely identify the individual for health care purposes;*
>
> ***"personal health information"*** *means recorded information about an identifiable individual that relates to*
> *(d)the PHIN and any other identifying number, symbol or particular assigned to an individual....*

The legislation sets out specific provisions regarding the production, collection and use of the PHIN:

> ***Production and use of PHIN***
> ***26(1)*** *No person other than a trustee may require the production of another person's PHIN or collect or use another person's PHIN.*

Exceptions

26(2) *Despite subsection (1), a person may collect or use another person's PHIN*

(a)for purposes related to the provision of publicly funded health care to the other person;

(b) for the purpose of a health research project approved under section 24; or

(c) In circumstances permitted by the regulations.

Amateur sports organizations are not trustees under *The Personal Health Information Act* and, accordingly, section 26(1) of the Act would not permit them to collect or use the PHIN of an athlete. Nevertheless, we reviewed whether section 26(2)(a) would permit sports organizations to collect or use a player's PHIN; specifically, we considered whether the purpose for collection or use could be related to the provision of publicly funded health care.

Enquiries were made with Sport Manitoba, an umbrella body that oversees approximately 90 organizations that run independent amateur sports such as hockey, soccer, gymnastics and track and field. Sport Manitoba has been designated as a "government agency" in Schedule B of the *Access and Privacy Regulation 64/98* under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and is therefore defined as a "public body" under that legislation, and a "trustee" under the provisions of *The Personal Health Information Act.*

Staff members from our Access and Privacy Division met with representatives of the various sports organizations at a public forum arranged by Sport Manitoba. It was apparent that many of these organizations routinely collect the PHIN of athletes. It was the position of many of the representatives that the collection was for purposes related to the provision of health care, to be able to provide the PHIN in the event that an athlete required immediate medical attention arising from an injury while participating in his or her sport.

We were also advised that the PHIN is required in other jurisdictions when Manitoba athletes participate in games outside the province. We understand for example, that in the U.S., medical care would be denied without the presentation of a health identifier such as the PHIN. Additionally, we were informed that Sport Manitoba requires identifying health numbers from athletes from visiting jurisdictions when the Province hosts sporting events. The sports organizations expressed the concern that without providing the identifying health number, an athlete would not receive medical attention and potentially would not be allowed to participate in events because of that.

Enquiries were made with relevant authorities about the need for presenting the PHIN to receive publicly funded health care. We were informed that production of the PHIN is not mandatory. We were advised by Manitoba Health that a person should not be denied treatment in a Manitoba hospital if he or she could not produce a PHIN unless the person were seeking elective care, which was not the situation posed by the sports organizations. We understand that many people do not have a PHIN, including newborns, new residents and persons normally resident outside Manitoba. We were also informed that out-of-province residents are provided with care and then billing takes place in accordance with reciprocal agreements between the provinces. We were further advised that a person from a jurisdiction not covered by a reciprocal agreement would be provided with care unless they were seeking an elective procedure.

While the production of the PHIN does not appear to be required to receive publicly funded health care in Manitoba, we gave further consideration to the thought that sports organizations need not collect the PHIN for health care purposes. Given the substantial problems this would cause athletes travelling in the U.S. and other countries, where treatment could be refused without a PHIN, we were reluctant to conclude that it is unnecessary for sports organizations to collect the PHIN. In theory, the production of the PHIN is not mandatory. In practice, without the provision of the PHIN, the timeliness or even the provision of health care could on occasion suffer with unaccept-

able consequences for the health and well being of an athlete. We were advised in our investigation, for example, that without the PHIN, access to Manitoba's Drug Program Information Network is not possible.

With respect to the concern that initiated this investigation, we were of the opinion that any collection and use of the PHIN by sports teams to verify address or age would be contrary to *The Personal Health Information Act* as the legislation does not provide for any collection or use other than "for purposes related to the provision of publicly funded health care". Thus, sport organizations that collect and use the PHIN for any purpose that is not related to the provision of publicly funded health, such as to verify address and/or age, would be subject to sections 63 and 64 of *The Personal Health Information Act*:

> ***Offences***
> ***63(1)*** *Any person who*
> *(e)requires production of or collects or uses another person's PHIN contrary to section 26;*
> *is guilty of an offence.*
>
> ***Penalty***
> ***64(1)*** *A person who is guilty of an offence under section 63 is liable on summary conviction to a fine of not more than $50,000.*

It was our opinion, however, that section 26(2)(a) of *The Personal Health Information Act* does permit the collection and use of the PHIN by sports organizations when the collection and use are for specific circumstances that involve the provision of publicly funded health care. Notably, the specific circumstances would have to be directly related to a situation where it is necessary for an athlete to attend a publicly funded health facility for care.

Where sports organizations collect the PHIN, we would emphasize the legal responsibility of these organizations to ensure that the use, disclosure, security, retention and destruction of the PHIN is in accordance with the provisions of *The Personal Health Information Act.*

As a starting point, we suggested that Sport Manitoba develop a standard consent statement for the PHIN to be used by member organizations. While parents appear to provide the PHIN when requested, a standard consent statement modelled on our guidelines, "Personal Health Information - Elements of Consent", would provide a meaningful opportunity for the provision of informed consent. These guidelines were published in our 1999 Annual Report and are on our web site (www.ombudsman.mb.ca).

We also suggested that Sport Manitoba should consider every opportunity (such as newsletters, open letters, meetings, forums, and special events) to communicate to member organizations that the collection, use, disclosure, retention, security and destruction of the PHIN is strictly controlled by *The Personal Health Information Act.*

The following case summaries all deal with disclosure of personal health information.

The first case, which also addresses notification, use and consent, concerns the disclosure of names and addresses by a health care facility to a hospital funding body. Such identifying information, when collected in the course of the provision of health care, is considered "personal health information" under *The Personal Health Information Act.*

The disclosure of this information by the heath care facility to the hospital funding body was made with the intention that it would be authorized under *The Personal Health Information Act.* It was the finding of our office, however, that the actions were not in compliance with the Act. This case raises significant issues and has implications for all trustees in Manitoba.

The second case is an example of an inadvertent disclosure, by a hospital employee, through the routine task of sending a fax.

The third case was not, by the terms of the legislation, a disclosure and reveals the limitation of *The Personal Health Information Act* when an alleged disclosure involves an oral communication rather than the release of recorded information.

CASE SUMMARY 1999 – 085

Taking Care of Business: Hospital Fundraising

An article published in the print media in July 1999, suggested that the Health Sciences Centre, a trustee under The Personal Health Information Act, might be soliciting donations from former patients of the facility without their consent. Our office was concerned that this might constitute a use of personal health information not authorized under the Act and, accordingly, a file was opened by the Ombudsman. Section 39(4) of The Personal Health Information Act provides:

> ***Ombudsman may initiate a complaint***
> ***39(4)*** *The Ombudsman may initiate a complaint respecting any matter about which the Ombudsman is satisfied there are reasonable grounds to investigate under this Act.*

Enquiries were made with the Health Sciences Centre, which is a trustee under the Act, and information was provided to our office for consideration. We were advised in our investigation that the Trustee did not conduct its own fundraising. At that time, fundraising was the function of an arms-length body, the Health Sciences Centre Foundation. We were advised by the Trustee that one of the purposes of the Foundation was to raise money to improve health care by funding research and health care excellence. These funds were dispersed through grants, with a large proportion given to the Health Sciences Centre.

Prior to the implementation of *The Personal Health Information Act,* the Health Sciences Centre would provide a mailing list of potential donors to the Foundation. This mailing list was composed of names and addresses of patients discharged from the hospital. The Foundation would then use the mailing list to invite donations as part of its "Grateful Patient Program".

We were informed that, with the introduction of *The Personal Health Information Act,* the Health Sciences Centre realized such lists could no longer be disclosed to the Foundation. Apparently, Manitoba Health advised that the Foundation would have to obtain consent from patients to disclose their names to it, or take over the fundraising function itself.

In the opinion of the Health Sciences Centre, obtaining consent at the time of admission was difficult because patients would have not yet experienced the service. The Health Sciences Centre was

of the view that, after admission or at the time of discharge, obtaining consent would be difficult due to resource costs and logistics. After consulting the Foundation and seeking legal advice, the Health Sciences Centre adopted a different process. Rather than providing the mailing list to the Foundation, the Health Sciences Centre decided to send discharged patients mailings that promoted the work of the Foundation. Those interested in providing donations could send an enclosed "response card" and contribution to the Foundation. It was thought that this would permit the Foundation to continue fundraising for the Health Sciences Centre without incurring the unauthorized disclosure of personal information.

This new fundraising program was called the "Discharged Patient Mailing Program". Under this program, the Foundation determined the timing for fundraising campaigns and notified the Health Sciences Centre when to prepare a mailing list. Once the Health Sciences Centre was advised to prepare this information, it ran a computer program to extract a list of potential donors from the Master Patient Index and the Health Sciences Centre Abstract System database. The Master Patient Index lists every patient processed at the facility, while the Abstract System contains a summary of information on every patient discharged from the hospital.

A computer program compiled the list after applying exclusion criteria to the data. The list was converted to ASCII format and copied to a diskette. This diskette was provided to Prolific Graphics, an information manager under *The Personal Health Information Act*, to prepare and undertake mailings.

In addition to the mailing list, a "Do Not Solicit" list was also prepared by the Health Sciences Centre and provided to Prolific Graphics. This contained the names of persons who had directly contacted the Health Sciences Centre or the Foundation to request that their names be removed from the mailing list.

The Health Sciences Centre advised that it contracted with Prolific Graphics because it did not have the resources to perform the mailings itself. The information manager checked the accuracy of the information on the diskette and then used it for addressing the material. The company inserted prepared information into the envelopes and mailed the fundraising package. Once the mailing was completed, the diskette was returned to the Health Sciences Centre.

The fundraising package consisted of several documents, including a letter from the Health Sciences Centre addressed to the discharged patient, a brochure and response card from the Foundation and a self-addressed return envelope. The brochure from the Foundation described some of the research funded by the Foundation and solicited donations:

> *The future quality of health care depends on new treatments, new technologies and insight into prevention. Your donations make it possible. Thank you.*

The personalized letter from the Health Sciences Centre specifically referred to the recipient being a patient at the hospital. While this letter informed discharged patients about the role of the Foundation, we noted that it also solicited donations on behalf of the Foundation through the following statement:

> *You can help...*
>
> *A response card is enclosed to permit you the opportunity to request further information about the Foundation's free public HealthTalks, a complimentary copy of the Foundation Newsletter, information about Donor Recognition Sculpture, or make a gift contribution. You are invited to complete and return the form to the Foundation in the enclosed self-addressed return envelope.*

The discharged patient's name and address were pre-printed on the response card, which could be sent to the Foundation in the return envelope. As indicated in the personalized letter, the response card could be used to request further information or to provide donations.

There were two fundraising mailings conducted after the enactment of *The Personal Health Information Act*. The first mailing occurred in February 1999, based on patient information

collected between October 1997 and October 1998. The second mailing took place in June 1999, based on patient information collected between November 1998 and March 1999. The next mailing was to have occurred in the fall of 1999, but was suspended pending the Ombudsman's investigation.

Collection of Personal Health Information

We were advised that there are approximately 30,000 in-patients per year entered into the Health Sciences Centre computer system. At the time of admission, the Health Sciences Centre collects (among other information) the names and addresses of patients.

Notification and Consent

At the time of our investigation, we were advised that there was no notification to the hospital's patients of the purposes for which their personal health information was being collected. We were further advised that consent was not sought from patients for subsequent uses and disclosures of their information. Specifically, the Health Sciences Centre did not, at the time, provide notice or seek consent regarding the donation program.

Nevertheless, the Health Sciences Centre informed us that it was in the process of developing a notice, setting out the purpose for collection, and that this process was nearing completion. We were advised that copies of the notice would be posted at each unit of the Health Sciences Centre.

We considered several issues relating to the collection, use and disclosure of the names and addresses of patients discharged from the Health Sciences Centre, including disclosure to an information manager and patient notification.

Purpose of Collection

Under the provisions of *The Personal Health Information Act*, the names and addresses of patients are "personal health information" as contemplated by section 1(1) of the Act:

> ***"personal health information"*** *means recorded information about an identifiable individual that relates to ... and includes*
>
> *(e) any identifying information about the individual that is collected in the course of, and is incidental to, the provision of health care or payment for health care;*

As personal health information, the names and addresses may only be collected for purposes that are authorized by *The Personal Health Information Act:*

> ***Restrictions on collection***
>
> ***13(1)*** *A trustee shall not collect personal health information about an individual unless*
>
> *(a) the information is collected for a lawful purpose connected with the function or activity of the trustee; and*
>
> *(b) the collection of the information is necessary for that purpose.*

In our investigation, we were advised that the Health Sciences Centre collected personal information to provide patient care, education (as a teaching hospital), health promotion and research. Reference was made to provisions of *The Health Sciences Centre Act* and *The Regional Health Authorities Act* that mandate the activities and functions carried out by the Health Sciences Centre.

With respect to the matter of soliciting funds for the Foundation, it was evident that the collection of identifiable personal health information related most specifically to the purpose of providing health care to individuals. "Health care" is defined in section 1 of *The Personal Health Information Act* as follows:

> ***"health care"*** *means any care, service or procedure*
>
> *(a)provided to diagnose, treat or maintain an individual's physical or mental condition,*
>
> *(b)provided to prevent disease or injury or promote health, or*
>
> *(c)that affects the structure or a function of the body, and includes the sale or dispensing of a drug, device, equipment or other item pursuant to a prescription;*

It was our opinion that the personal health information of an identifiable person is not collected for the incidental purposes of education and research. Notwithstanding their importance, we did not find authorization for such collection in the general purposes and duties of *The Regional Health Authorities Act* or in its antecedent legislation. In our view, identifiable personal health information is not necessary for these additional activities, and should not be used except where otherwise authorized by legislation.

The Health Sciences Centre advised us that fundraising is an integral aspect of the provision of health care in Manitoba because, without donations from the public, the Health Sciences Centre could not provide the level of health care that the residents of Manitoba required and expected. The Health Sciences Centre therefore maintained that fundraising was directly related to the provision of health care.

In our view, fundraising was not conducted for the purposes of providing health care, as it does not constitute a care, service or procedure that would be provided to diagnose, prevent, treat or maintain an individual's physical or mental health. It is an activity that is carried out for the purpose of obtaining money from donors. Further, identifiable personal health information is not necessary to accomplish fundraising and, we felt, should not be used except where otherwise authorized by legislation.

Accordingly, the Ombudsman did not find that collection of personal health information for the specific purpose of soliciting donations was justified under *The Personal Health Information Act* or the legislation governing the Health Sciences Centre.

Use

This case also raised the issue of lawful use of personal health information under *The Personal Health Information Act*. Specifically relevant to the matter under consideration, section 21 of the Act places restrictions on the use of personal health information, including:

> *Restrictions on use of information*
> *21 A trustee may use personal health information only for the purpose for which it was collected or received, and shall not use it for any other purpose, unless*
> *(a) the other purpose is directly related to the purpose for which the personal health information was collected or received;*
> *(b)the individual the personal health information is about has consented to the use;*

The use of identifiable personal health information to solicit donations from discharged patients was not, in the Ombudsman's opinion, directly related to the purpose for which it was collected or received as contemplated under *The Personal Health Information Act* and would not be a lawful practice.

Consent

Nevertheless, section 21(b) of *The Personal Health Information Act* does provide a means by which soliciting donations may be lawful, and that is by obtaining the consent of the individual the information is about:

> *Restrictions on use of information*
> *21 A trustee may use personal health information only for the purpose for which it was collected or received, and shall not use it for any other purpose, unless*
> *(b)the individual the personal health information is about has consented to the use;*

Disclosure of Personal Health Information to an Information Manager

Based on our investigation, we believed that Prolific Graphics was an information manager for the Health Sciences Centre because personal information was provided to the company in accordance with a written contract for the purpose of processing the mailing and fundraising materials. In the course of our review, we were advised that this personal information had been disclosed to Prolific Graphics without patient consent, and it was suggested to us that this disclosure was permitted

under the provisions of *The Personal Health Information Act*. We noted this seemed consistent with sections 25(1) and 22(2)(f) of *The Personal Health Information Act*:

> ***Trustee may provide information to an information manager***
> ***25(1)*** *A trustee may provide personal health information for the purpose of processing, storing or destroying it or providing the trustee with information management or information technology services.*
>
> ***Disclosure without the individual's consent***
> ***22(2)*** *A trustee may disclose personal health information without the consent of the individual the information is about if the disclosure is*
>
> *(e) in accordance with section 23 (disclosure to patient's family), 24 (disclosure for health research) or 25 (disclosure to an information manager);*

Use of Personal Health Information by an Information Manager

According to section 25(2) of *The Personal Health Information Act*, an information manager may use only personal health information that a trustee is authorized to use:

> ***Restriction on use***
> ***25(2)*** *An information manager may use personal health information provided to it under this section only for the purposes and activities mentioned in subsection (1), which must be purposes and activities that the trustee itself may undertake.*

As we determined that the provisions of *The Personal Health Information Act* would not permit the Health Sciences Centre to use, without consent, personal health information for fundraising, we similarly found that the patient names and addresses could not be used by the information manager.

Notification

The final issue in this case concerned the requirement for notice. Since personal health information was collected directly from patients, *The Personal Health Information Act* required that the Health Sciences Centre provide notice to each individual of all the purposes for which this information would be used:

> ***Notice of collection practices***
> ***15(1)*** *A trustee who collects personal health information directly from the individual the information is about shall, before it is collected or as soon as practicable afterwards, take reasonable steps to inform the individual*
>
> *(a) purpose for which the information is being collected; and*
> *(b) if the trustee is not a health professional, how to contact an officer or employee of the trustee who can answer the individual's questions about the collection.*

According to information received in our review, patients were apparently not being formally advised of the purposes for which their personal information was collected. We were informed, however, that written notices would be posted at each unit of the Health Sciences Centre.

Recommendations

In the Ombudsman's opinion, the complaint concerning the use of personal health information for the purpose of soliciting donations, without consent, was supported.

Based on our review, the Ombudsman made the following recommendations in the report to the Health Sciences Centre:

1. The HSC cease forthwith its practice of using personal health information for the purpose of soliciting donations or promoting the fundraising activities of a third party.
2. The HSC ensure forthwith that the personal health information provided to an information manager for the purpose of soliciting donations or promoting the fundraising activties of a third party, is or has been returned to the Trustee or destroyed.

3. The HSC take immediate steps to provide notice to individuals from whom personal health information is collected, as required under s.15 of PHIA.

Where the Ombudsman makes recommendations relating to a complaint, *The Personal Health Information Act* sets out:

> ***Trustee's response to the report***
> ***48(4)*** *If the report contains recommendations, the trustee shall, within 14 days after receiving it, send the Ombudsman a written response indicating*
> *(a) that the trustee accepts the recommendations and describing any action the trustee has taken or proposes to take to implement them;*
> *(c) or the reasons why the trustee refuses to take action to implement the recommendations.*

I am pleased to advise that the Health Sciences Centre informed our office that all of the recommendations were accepted. In its response, the hospital stated:

> *Although it remains our opinion that HSC was "using" personal health information in accordance with PHIA, we are prepared to obtain consent directly from the individuals. A regional committee will address this issue at its next meeting and will develop a plan to operationalize obtaining consent in accordance with PHIA.*

The Health Sciences Centre also requested guidelines that have been prepared by our office on obtaining consent. Copies of the checklist we developed, "Personal Health Information Elements of Consent" and "Personal Information Elements of Consent", were forwarded by our office for consideration. These guidelines were published in our 1999 Annual Report and on our web site (www.ombudsman.mb.ca).

Because the issue with the Health Sciences Centre had implications for all health care facilities and agencies that rely on donations from patients and clients, it was decided by the Winnipeg Regional Health Authority to deal with this issue on a regional basis.

We were advised that, subsequent to the Ombudsman's recommendations, a meeting was held at the Winnipeg Regional Health Authority, attended by its directors, the chief executive officers of hospitals and personal care homes and representatives from community health agencies, home care agencies, mental health agencies and health clinics. We were informed that, at this meeting, it was agreed consent would be obtained directly from individuals before providing their names and addresses to foundations.

As a result of the Ombudsman's recommendations, the Winnipeg Regional Health Authority Regional PHIA Committee was assigned the task of developing a plan to operationalize obtaining consent in accordance with *The Personal Health Information Act*. We are aware of the substantial time, research and consideration that has been undertaken by the Winnipeg Regional Health Authority Regional PHIA Committee and other representatives that formed the subcommittee to tackle this issue.

Ultimately, the subcommittee agreed upon three alternative options that might be implemented by facilities within the Winnipeg Regional Health Authority immediately. These were for a facility to undertake no fundraising, to require no consent for reason that names were not being provided to the facility's foundation, or to obtain written consent so that names could lawfully be provided to the facility's foundation.

Additionally, the subcommittee developed two consent forms. One of these forms is now being used across the region in order to obtain the patient's written consent to release his or her name and address to a foundation in order to receive information about the facility, the foundation and possibly donations to the foundation. The second consent form, similarly worded but not in use at this time, was developed to obtain documented consent. It may be considered for use by some facilities in the future.

CASE SUMMARY 2000 – 212
Dial "D" for Disclosure

On November 30, 2000, articles appeared in *The Winnipeg Free Press* and *The Winnipeg Sun* newspapers that the Misericordia Health Centre, a trustee under *The Personal Health Information Act*, had faxed a 15-page report containing the personal health information of a patient to an unintended recipient. Our office opened a file on the Ombudsman's own initiative as provided for under section 39(4) of the Act, which states:

> ***Ombudsman may initiate a complain***
> ***39(4)*** *The Ombudsman may initiate a complaint respecting any matter about which the Ombudsman is satisfied there are reasonable grounds to investigate under this Act.*

The Misericordia Health Centre acknowledged from the outset that the personal health information had been faxed to the wrong address because of an error in dialing the fax number by an employee of the Centre. Our review consisted of discussions with the Centre's Privacy Officer and a review of several documents relevant to the incident. These consisted of the patient's authorization to release the information, a summary of the incident, memoranda on the matter and the Centre's policies and procedures related to the faxing of information and the reporting of security breaches.

Under *The Personal Health Information Act*, trustees must establish written policies and procedures relating to the security safeguards for personal health information. Trustees are also obliged to inform staff about these policies and procedures, have all staff sign a "Pledge of Confidentiality" and provide ongoing training about the Act, its Regulation, and the polices and procedures required by the legislation.

Specifically, section 18 of the Act provides:

> ***Duty to adopt security safeguards***
> ***18(1)*** *In accordance with any requirements of the regulations, a trustee shall protect personal health information by adopting reasonable administrative, technical and physical safeguards that ensure the confidentiality, security, accuracy and integrity of the information.*
>
> ***Specific safeguards***
> ***18(2)*** *Without limiting subsection (1), a trustee shall*
> *(c)if the trustee uses electronic means to request disclosure of personal healthinformation or to respond to requests for disclosure, implement procedures to prevent the interception of the information by unauthorized persons;*

The Regulation sets out the following additional obligations of trustees:

> ***Written security policy and procedures***
> *2 A trustee shall establish and comply with a written policy and procedures containing the following:*
> *(a) provisions for the security of personal health information during its collection, use, disclosure, storage, and destruction ....*
> *(b) provisions for the recording of security breaches;*
> *(c) corrective procedures to address security breaches.*
>
> ***Orientation and training for employees***
> *6 A trustee shall provide orientation and ongoing training for its employees and agents about the trustee's policy and procedures referred to in section 2.*

Pledge of confidentiality

7 *A trustee shall ensure that each employee and agent signs a pledge of confidentiality that includes an acknowledgement that he or she is bound by the policy and procedures referred to in section 2 and is aware of the consequences of breaching them.*

Our office was provided with copies of the Centre's policies relating to:

- *Transmission of Personal Health Information Via Facsimile ("Fax")*
- *Protection of Privacy During Use and Disclosure of Personal Health Information*
- *Reporting of Security Breaches Related to Personal Health Information and the Corrective Procedures to be Followed.*

Section 2.2 of the Centre's Policy entitled "Transmission of Personal Health Information Via Facsimile" sets out that staff are responsible for:

- *determining whether a fax transmission is a secure and appropriate method to send the information. A factor to consider in determining whether the fax transmission is an appropriate method to transmit personal health information is whether or not the information is required for urgent, emergent or critical care;...*
- *ensuring security of the personal health information transmitted.*

In addition, section 3.1 of policy states:

Senders must take utmost care to ensure the accuracy of fax number dialed. Use visual check on the display to ensure that the correct number was dialed.

The Centre's Policy entitled "Reporting of Security Breaches Related to Personal Health Information and the Corrective Procedures to be Followed" requires that:

3.1.1 *Any individual receiving an allegation of a breach of confidentiality or having knowledge or a reasonable belief that a breach of confidentiality of personal health information may have occurred shall immediately notify his/her supervisor or .... shall notify the Centre's Privacy Officer, or designate....*

3.1.3 *If the decision is made to proceed with an investigation, it shall be the responsibility of the supervisor, in consultation with the Privacy Officer, to investigate the allegation (this process will include obtaining the alleged violator's version of events), consult with the appropriate resources, document findings and made a determination as to whether there has been a breach of confidentiality of personal health information....*

3.1.5 *The Privacy Officer shall be informed in writing of all allegations that have been made and their outcome and shall maintain a database of this information.*

In discussions with the Centre's Privacy Officer, we were advised that, prior to this event, all staff of the Centre had received education on *The Personal Health Information Act* and had been made aware of the Centre's policies and procedures. In addition, all staff had signed the Pledge of Confidentiality required by the Regulation.

It was reasonable, in our opinion, to believe that this incident was the result of human error. Our review of Misericordia Health Centre's policies and procedures and of its handling of this matter led us to conclude that the Centre was in substantive compliance with the requirements of *The Personal Health Information Act* and its Regulation. We note that the misdirected personal health information was recovered very quickly by the Centre and the patient whose information this concerned was notified as soon as possible about the breach of his privacy. The Centre apologized to the patient and reminded staff of the fax policy and the need to be vigilant when transmitting information electronically.

CASE SUMMARY 2000 – 203

No Record – No Breach

An individual provided a letter of complaint to our office alleging that their personal health information had been disclosed in contravention of *The Personal Health Information Act* by a trustee, specifically a health care facility. The complainant alleged that an employee of the Trustee made a statement about the complainant's health care in the company of others in a public place.

We met with the individual upon receipt of the letter of complaint to obtain additional information. We advised the complainant that, in the opinion of our office, for a verbal disclosure to constitute a breach under *The Personal Health Information Act*, the personal health information disclosed orally would have to exist in a recorded format and be maintained by the trustee in question. *The Personal Health Information Act* provides:

> ***Right to make a complaint about privacy***
> ***39(2)*** *An individual may make a complaint to the Ombudsman alleging that a trustee*
> *(a) has collected, used or disclosed his or her personal health information contrary to this Act; or*
> *(b) has failed to protect his or her personal health information in a secure manner as required by this Act.*

"Personal health information" is defined in section 1(1) of the Act as "recorded information", as follows:

> ***Personal health information*** *means recorded information about an identifiable individual that relates to*
> *(a) the individual's health, or health care history, including genetic information about the individual,*
> *(b) the provision of health care to the individual, or*
> *(c) payment for health care provided to the individual,*
> *and includes*
> *(d) the PHIN and any other identifying number, symbol or particular assigned to an individual, and*
> *(e) any identifying information about the individual that is collected in the course of, and is incidental to, the provision of health care or payment for health care; [emphasis ours]*

In reviewing the matter, we conducted interviews with various employees and management staff of the Trustee, examined personal health information and other relevant documentation, and considered the provisions of *The Personal Health Information Act*.

Our review indicated that the information apparently revealed to the complainant by the employee of the Trustee was not information recorded within the complainant's personal health information maintained by the Trustee. Accordingly, under the Act, we could not consider this to be a breach of privacy or a violation of the legislation.

Nevertheless, our enquiries respecting this matter raised other important issues, specifically the Trustee's lack of policies and procedures as required by *The Personal Health Information Act*. Accordingly, we opened our own investigation into the Trustee's compliance with the Act.

There have been several meetings and discussions with the Trustee over recent months. In 2001, the Trustee drafted and implemented written policies and procedures that, based on our review, appear to be compliant with *The Personal Health Information Act* and its Regulation. We are satisfied that the Trustee now has a better appreciation of its responsibilities under the law.

Part 3:

THE OMBUDSMAN ACT

☑ PROVINCIAL GOVERNMENT DEPARTMENTS, AGENCIES AND MUNICIPALITIES (EXCLUDING THE CITY OF WINNIPEG)

INTRODUCTION TO *THE OMBUDSMAN ACT*: PROVINCIAL GOVERNMENT DEPARTMENTS, AGENCIES AND MUNICIPALITIES (EXCLUDING THE CITY OF WINNIPEG)

Since 1970, the Manitoba Ombudsman has derived duties and powers from *The Ombudsman Act* that enables the Ombudsman to investigate complaints about the administration by provincial government departments and agencies where a person alleges he or she has been aggrieved. Since 1997, *The Ombudsman Act* has applied to all municipalities with the exception of the City of Winnipeg.

Access and privacy complaints that do not fall under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* or *The Personal Health Information Act* for a jurisdictional reason, but otherwise fall under the jurisdiction of *The Ombudsman Act*, are reviewed by our office under that legislation. Situations giving rise to our use of *The Ombudsman Act* in access and privacy matters have included situations where the complainant, the entity complained about or the records in question do not come within the access and privacy legislation.

As with Manitoba's access and privacy legislation, the Ombudsman under *The Ombudsman Act* receives complaints and can initiate investigations on his own initiative. Similarly, the Ombudsman acts independently and has broad powers to investigate, report publicly and make recommendations where a complaint is supported and informal resolution is not successful. Decisions of the Ombudsman under *The Ombudsman Act*, unlike those under the access and privacy legislation, cannot be appealed to Court.

In the year 2000, five complaints were handled by the Access and Privacy Division under *The Ombudsman Act*. One case was pending at the end of the year and each one of the remaining four cases was concluded with a different disposition: supported, not supported, assistance rendered and information supplied.

A privacy case that was received by our office in 1999, completed in 2000, and handled under *The Ombudsman Act* is summarized below.

Manitoba Justice

An individual complained to our office about an alleged breach of privacy by Manitoba Justice. Specifically, it was claimed that Court records pertaining to a matter for which the complainant had been pardoned were released to a third party by a Court of Queen's Bench office.

The matter could not be investigated under The Freedom of Information and Protection of Privacy Act because the Act does not apply to information in a Court record. The Ombudsman, however, could investigate the matter as a complaint about administration against a government department.

CASE SUMMARY 1999 – 009-X

Pardon Me

A complainant, who had been granted a pardon by the National Parole Board, advised our office that copies of the Indictment, Trial Disposition and Criminal Disposition Sheet were released to a third party by an office of the Court of Queen's Bench. The complainant learned of the disclosure of these records when they were provided anonymously to the complainant's employer.

The complainant provided our office with a copy of a letter received from the Court office concerning the disclosure. This letter indicated that a person claiming to be the complainant telephoned the Court office and requested copies of documents relating to the Court matter. The caller provided a fax number and requested that the documents be faxed to that number. It was determined by Court office staff that the Court file in question had been transferred to the Provincial Archives and a request was made to the Archives for copies of these documents. Copies of the Indictment, Trial Disposition and Criminal Disposition Sheet, were subsequently received by the Court office and faxed to the third party who claimed to be the complainant.

The complainant expressed the view to our office that the policies and processes surrounding the release of information at the Court of Queen's Bench required review and change to ensure no further breaches of privacy, like this one, occurred.

Enquiries were made by our office with the Courts Division of the Department of Justice. The Courts Division consists of Winnipeg Courts and Regional Courts, which includes three regions: South Central, West Central and Northern. The Court office is located in the South Central Region.

We made enquiries concerning the process at the Court office for responding to requests for access to court files. Our office was advised that, generally, adult court records are publicly accessible for viewing. We understand that records concerning young offenders and those concerning adult matters for which a pardon has been granted are not publicly accessible, although copies could still be provided to the individual who had been convicted.

Our office also made enquiries with the Department concerning policies or procedures for obtaining access to court records relating to pardoned matters. The Department informed us that, at the time of the incident in question, there was no province-wide policy regarding the release of Court documents concerning pardoned matters. Our office was also advised that the Court office did not have a written policy or procedure at that time concerning access to documents relating to pardoned matters. Nevertheless, we were informed that the practice in the Court office was to allow the pardoned individual to have copies of their own information from the court file. We were advised that there was no written procedure for providing access to pardon records or for verifying the identity of the requestor.

We made further enquiries about the recordkeeping system in the Court office for locating a Court file and determining whether the matter had been subject to a pardon. Our office was advised that the Court office maintained a manual ledger that lists court file names. We understand the ledger would be consulted by staff when an enquiry was made about a particular court file.

We discussed with the Department how staff of the Court office, in order to guard against inadvertent disclosure of information, would be able to determine whether an enquiry related to a pardoned matter from checking the ledger. Our office was advised that, at the time of the incident in question, there was no differentiation between pardon and non-pardon files in the ledger. This manual system did not identify or "flag" a pardon file in any manner.

The Department informed us that when a pardon notification was received at the Court office from the National Parole Board, it would be placed on the relevant court file. Accordingly, staff of the office would be able to determine that a pardon had been granted once the file was checked.

The time frames for the retention of government records, including court files, are established in Records Authority Schedules as required under *The Legislative Library Act*. We were advised that the Records Authority Schedule pertaining to adult criminal Court files sets out that these files are to be retained in the court offices for the current year in which they are opened plus five years. These files are then transferred to the Provincial Archives. The Department advised that when the pardon notification is received by a Court office after the file has been transferred to the Provincial Archives, the pardon notification is forwarded to the Archives to be attached to the court file.

Our office made enquiries with the Provincial Archives. We were advised that the Court office transferred its Queen's Bench criminal files from 1987 to 1989, to the Archives on May 1, 1995.

We were informed by the Archives that a file that is subject to a pardon would be separated from the other files comprising the transfer and placed with other pardon files in a high security vault. Our office confirmed that the letter from the National Parole Board notifying of the pardon relating to the complainant's matter was forwarded by the Court office to the Archives. The Court file was removed from the transfer and placed in a high security vault. While other adult Court files held at the Archives can be viewed by the public, pardon files are not identified to the public nor would they be accessible by the public.

We understand that staff at the Court office would not have been aware that the request for documents from the complainant's court file related to a pardoned matter. The Court ledger did not identify pardon files. The file concerning the complainant's matter had been transferred to the Provincial Archives in accordance with the Records Authority Schedule. The pardon notification received from the National Parole Board had been forwarded to the Archives to be placed on the complainant's file. We were advised that no record of the pardon had been maintained in the Court office.

There was no indication from our review that the disclosure in question had been made in bad faith. Nevertheless, this disclosure raised serious concerns relating to the handling of files involving pardons and responding to requests for information from these files in a manner that protects the privacy of the individual.

Throughout our review, we found the Department to have taken this disclosure very seriously. In response to complainant's concerns about the confidentiality of information relating to a pardoned matter, the Court office advised us of how this was subsequently addressed in the ledger of court files containing the complainant's name. We were informed that the Court office now protects the complainant's confidentiality by identifying in the ledger that the file concerns a pardon to ensure that the existence of the pardon record would not be divulged. Our office was advised that the Court office now marks in bold letters "Pardon Granted" beside the complainant's name in the ledger in order to identify to staff that no information about this Court file may be disclosed.

In the course of our review, we discussed with the Department concerns arising from this incident. It was apparent that the Court office did not have a procedure in place for identifying pardon files. Accordingly, there was no mechanism to ensure that when an enquiry related to a pardoned matter, staff would be able to respond in a manner that would protect the confidentiality of the pardoned individual. It was also noted that, further to receiving the notification of pardon and forwarding it to the Provincial Archives, a record of the pardon had not been maintained by the Court office. Finally, in terms of responding to requests for documents relating to a pardoned matter, it was noted that there was no procedure in place to verify the identity of the requestor.

We made enquiries with the Department concerning the procedures for handling pardon files in other Manitoba court offices. Our office was advised that there are different recordkeeping systems in place, some manual and some computerized. We understand that there were also different approaches for handling requests for access to pardon files.

This incident brought to light the need for the Department to review practices in the Courts Division relating to pardon records. The Department informed our office that Winnipeg Courts had developed a procedure for handling requests for such pardon documentation. We were advised that the Department was undertaking the development of a consistent approach throughout the Courts Division and that this led to the Department's preparation of a provincial policy on the issue.

In the course of our review, our office was provided with a copy of the "Courts Division Pardoned Record Policy", dated April 19, 2000. We were advised that this is a Division-wide policy that applies to courts throughout the province. The Department informed our office that this policy has been implemented.

We reviewed the Policy in relation to the concerns arising from the release of court records about the complainant's pardoned matter. It was noted in the introduction of the *Policy* that the federal *Criminal Records Act* allows the National Parole Board to grant, deny or revoke pardons for convictions of offences under federal Acts. When a pardon is granted, departments and agencies of the federal government having records of the conviction are required to keep those records separate and apart. Although the *Criminal Records Act* applies only to records maintained by the federal government, other jurisdictions may cooperate by restricting access to their records. The Policy states:

> *...It is Manitoba's intention to comply with the spirit of this Act....*

The introduction further states:

> *...A pardon is not an official recognition that the individual was wrongly convicted.*
>
> *A pardon means that someone deserves the chance to live their life without the shadow of a past conviction hanging over them....*

The Policy sets out procedures for identifying a pardoned matter in the manual and electronic records systems to ensure that Court offices maintain records of pardon court files. For manual records, this would involve stamping "PARDONED" on the records. The cover of the court file would also be stamped.

When the court file is housed at the Provincial Archives, a notification form is to be completed and sent to the Archives along with the relevant documentation concerning the pardoned matter. A portion of the form is to be completed by Archives staff and is to be returned to the sender.

The Policy also sets out procedures for responding to enquiries relating to a pardoned matter. The Policy provides for individuals to be able to obtain copies of court documents relating to their pardoned matter by attending the Court office and providing photo identification. For individuals outside the province who cannot attend personally, the procedure requires that a written request be made and a notarized photocopy of the sender's proof of identification be sent for verification purposes. The Policy contains a cautionary note that information concerning a pardoned matter cannot be released to individuals over the telephone.

There was no policy concerning such a disclosure at the time of the disclosure of records relating to the complainant's pardoned matter. Nevertheless, we note that the disclosure of these records to a third party was a breach of the complainant's privacy. This disclosure highlighted issues relating to the handling of pardoned files and to responding to requests for information from these files in a manner that protects the privacy of the individual.

Our review indicated that issues arising from the complaint to our office were considered by the Department and were incorporated into the "Courts Division Pardoned Record Policy". We understand that following the incident the complainant received a verbal apology from a staff member of Manitoba Justice. Our office requested that the Department send the complainant a letter of apology concerning the release of records from the pardon file.

Legislation

The purpose of the Ombudsman's Office is to promote fairness, equity and administrative accountability through independent and impartial investigation of complaints and legislative compliance reviews. The basic structure reflects the two operational divisions of the Office:

- Access and Privacy Division, which investigates complaints and reviews compliance under *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act and The Personal Health Information Act.*
- Ombudsman's Division, which investigates complaints under *The Ombudsman Act* concerning any act, decision, recommendation or omission related to a matter of administration, by any department or agency of the provincial government or a municipal government.

A copy of the Acts mentioned above can be found on our web site at www.ombudsman.mb.ca

Rapport Annuel 2000

Ombudsman Manitoba

Accès à l'information et protection de la vie privée

Ombudsman Manitoba

750 – 500 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba R3C 3X1
Telephone: (204) 982-9130
Toll Free in Manitoba
1-800-665-0531
Fax: (204) 942-7803
E-mail: ombudsma@ombudsman.mb.ca

500 av. Portage, pièce 750
Winnipeg (MB) R3C 3X1
Téléphone : (204) 982-9130
Sans Frais au Manitoba :
1-800-665-0531
Télécopieur : (204) 942-7803
Courriel : ombudsma@ombudsman.mb.ca

www.ombudsman.mb.ca

Mars 2002

Monsieur George Hickes
Président
Assemblée législative du Manitoba
Province du Manitoba
Palais législatif, bureau 244
Winnipeg (Manitoba) R3C 0V8

Monsieur le Président,

Conformément aux paragraphes 58(1) et 37(1) respectivement de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, je suis heureux de vous présenter le troisième rapport annuel de l'ombudsman, prévu par ces deux nouvelles lois, pour l'année civile qui s'étend du 1er janvier au 31 décembre de l'an 2000.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

L'ombudsman du Manitoba,

B Tuckett

Barry E. Tuckett

TABLE DES MATIÈRES

Page

MESSAGE DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA 5

REVUE DE L'ANNÉE 7

Pleins feux sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée 8

Annonce de la révision de la LAIPVP 8

Dossiers sur l'accès à l'information 10

Dossiers sur la protection de la vie privée 17

Le respect de la loi 19

En conclusion 22

Annexes (graphiques) 23

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES 27

Plaintes et décisions rendues en l'an 2000 28

Source des plaintes 29

Plaintes reçues en l'an 2000 par catégorie et décision rendue en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* 30

Plaintes reçues en l'an 2000 par catégorie et décision rendue en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* 31

Plaintes traitées par la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée en l'an 2000 par catégorie et décision rendue en vertu de la *Loi sur l'ombudsman* 31

Plaintes reportées d'années précédentes par catégorie et décision rendue 32

PARTIE 1 : *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE*

ORGANISMES PUBLICS 33

Introduction à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* : organismes publics 34

Sommaires de cas
- Consommation et Corporations Manitoba 37
- Conseil exécutif / Finances Manitoba 40
- Justice Manitoba 44
- Travail Manitoba 47

ORGANISMES PUBLICS LOCAUX 49

Introduction à la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée : organismes publics locaux 50

Sommaires de cas
- Ville de Winnipeg 52
- Municipalité rurale de Ritchot 55

Personnel at December 2000

Division Accès à l'information et protection de la vie privée :

Peter Bower
Directeur général

Gail Perry, Directrice,
Vérification de conformité et enquêtes

Val Gural, Enquêteuse
Chargée des vérifications de conformité

Nancy Love, Enquêteuse
Chargée des vérifications de conformité

Carol Markusoff, Enquêteuse
Chargée des vérifications de conformité

Darren Osadchuck, Enquêteur
Chargé des vérifications de conformité

Kim Riddell, Enquêteuse
Chargée des vérifications de conformité

Aurèle Teffaine, Enquêteur
Chargé des vérifications de conformité

Division Ombudsman :

Donna M. Drever
Ombudsman adjointe

Corinne Crawford
Enquêteuse principale

Cheryl Ritlbauer
Enquêteuse principale

Linda Barker
Enquêteuse

Robert W. Gates
Enquêteur

Jane McBee
Enquêteuse

Kris Ramchandar
Enquêteur

Wanda Slomiany
Enquêteuse

Jack Mercredi
Préposé à l'accueil et enquêteur

Bureau de Brandon :

Janet Wood
Enquêteuse principale

Mel Holley
Enquêteur

Sharon Krakowka
Préposée à l'accueil et chef de bureau

Administration :

Laura Foster
Chef de bureau

Helen Hicks
Secrétaire administrative

Jacquie Laberge
Secrétaire administrative

Felicia Palmer
Secrétaire administrative

TABLE DES MATIÈRES CONTINUED

Page

PARTIE 2 : *LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS*

DÉPOSITAIRES 57

Introduction à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* : Dépositaires 58

Sommaires de cas
- Organismes publics 62
- Établissements de soins de santé 65

PARTIE 3 : *LOI SUR L'OMBUDSMAN*

MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL ET MUNICIPALITÉS (À L'EXCEPTION DE LA VILLE DE WINNIPEG) 75

Introduction à la *Loi sur l'ombudsman* 76

Sommaires de cas
- Justice Manitoba 77

Message de l'ombudsman du Manitoba

En vertu de la législation en matière de liberté d'accès à l'information et de protection de la vie privée, les Canadiens possèdent des droits reconnus par la loi qui contribuent à consolider les fondements démocratiques de notre société. L'adoption et l'application d'un nombre croissant de lois et de règlements relatifs à la liberté d'accès à l'information et à la protection de la vie privée dans l'ensemble du pays témoignent de l'importance que les législateurs, les gouvernements et la population accordent à ces droits.

Au cours des deux dernières décennies, la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux ont adopté ou adopteront prochainement des lois relatives aux droits d'accès à l'information et à la protection de la vie privée des citoyens. À l'heure actuelle, la plupart de ces gouvernements entreprennent, ou entreprendront bientôt, une révision complète de leurs textes de loi dans le domaine, révision qui comprendra des audiences publiques. À mon avis, cela indique que l'on reconnaît l'intérêt majeur que ces lois ont pour les citoyens.

Barry E. Tuckett
Manitoba Ombudsman

Afin de demeurer fidèle aux principes inhérents aux lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, on doit reconnaître qu'elles ne concernent ni l'offre de programmes gouvernementaux ni la prestation de services publics. Elles visent d'abord et avant tout à protéger le droit de tous les Canadiens à un gouvernement transparent, responsable et qui respecte leur droit fondamental à une vie privée.

Parfois, il me semble que certaines personnes croient que le public se montre indifférent envers son droit d'accès à l'information et à la protection de la vie privée. D'aucuns estiment que la population ne valorise pas suffisamment ces droits, comparativement à l'importance qu'elle accorde aux soins de santé, à l'éducation et à certains autres services gouvernementaux. Je répondrais que l'on ne doit pas se laisser tromper par les apparences. Au fil des années, j'ai constaté que, dès que les gens sentent que leurs droits d'accès à l'information et à la protection de la vie privée ont été violés, ils réagissent aussitôt et témoignent de leur attachement à ces droits.

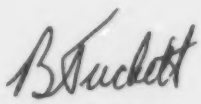
L'augmentation annuelle du nombre de plaintes déposées à notre bureau concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée en est la preuve. Au cours de l'examen de ces plaintes, j'ai constaté qu'en général les diverses instances gouvernementales ont bien répondu aux demandes et ont maintenu un niveau de conformité exemplaire. Cependant, il y a eu des exceptions : le règlement des plaintes a été retardé par de nombreuses demandes de prolongation de délai; le processus de coordination des demandes d'accès à l'information a été modifié; les réponses du gouvernement aux demandes d'information ont entraîné le dépôt d'un volume sans précédent de plaintes à notre bureau.

Le fait que l'ombudsman puisse procéder à des enquêtes et à des vérifications, exercer une surveillance et publier des rapports sur les plaintes qu'il reçoit relativement aux droits d'accès à l'information et à la protection de la vie privée contribue de façon marquée à accroître la confiance du public dans le fait que le gouvernement respecte ces droits et qu'au Manitoba, les décisions et les actions des organismes gouvernementaux et des dépositaires régis par la loi sont transparentes et que les organismes et dépositaires en question sont redevables de leurs actions.

La protection et l'élargissement de ces droits revêtent aujourd'hui une importance particulière.

Le Manitoba a adopté sa première loi dans le domaine en 1988, la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*. Il a ensuite adopté en 1997 la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (LRMP), la première du genre au Canada à mettre l'accent sur la confidentialité des renseignements médicaux personnels. Une nouvelle loi, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP), qui reconnaît des droits à l'information étendus et plus complets, a remplacé la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* en 1998. Le gouvernement doit entreprendre une révision complète de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* d'ici le 11 décembre 2002 et de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* d'ici le 4 mai 2003. Il est à souhaiter que ces révisions servent non seulement à circonscrire et à raffermir les droits des citoyens à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, mais également à réitérer l'engagement de tous à les respecter.

Sincerely



Barry E. Tuckett

Revue de l'année

PLEINS FEUX SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Les droits fondamentaux du public en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée devraient occuper les législateurs manitobains ces quatre ou cinq prochaines années alors que plusieurs projets arriveront à terme, ou que plusieurs décisions entreront en vigueur :

- **Le 1er janvier 2001** - la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) du gouvernement fédéral entre en vigueur. Elle a pour objectif de protéger les particuliers de la transmission ou de la vente, n'importe où au Canada, des renseignements personnels que des organismes privés pourraient avoir obtenus dans le cadre de leurs activités commerciales.
- **Le 1er janvier 2002** - Les renseignements médicaux personnels qui s'inscrivent dans le cadre de la LPRPDE seront identifiés le cas échéant.
- **Le 11 décembre 2002** - Date légale d'échéance pour que le Manitoba entreprenne une révision complète de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (LRMP), révision qui comprendra des audiences publiques.
- **Le 4 mai 2003** - Date légale d'échéance pour que le Manitoba entreprenne une révision complète de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP).
- **Le 1er janvier 2004** - La LPRPDE régira la façon dont on recueille, utilise et divulgue les renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales au Manitoba, y compris dans les secteurs relevant de la province, à moins que la province n'introduise entre temps une législation similaire.

ANNONCE DE LA RÉVISION DE LA LAIPVP

Le 19 mai 2000, le gouvernement du Manitoba a annoncé son intention de revoir la LAIPVP. La loi exige que toute révision fasse intervenir des représentants du public et qu'un rapport soit soumis au plus tard un an après le début du processus, ou à toute autre date fixée par l'Assemblée législative. La Loi sur les renseignements médicaux personnels (LRMP) est soumise à une exigence semblable et doit être révisée au plus tard le 11 décembre 2002.

Le communiqué de presse annonçant que la LAIPVP allait être révisée faisait état de plusieurs objectifs :

- renforcer les dispositions d'application de la loi en ce qui concerne la protection des renseignements personnels;
- préciser les règles en ce qui concerne, d'une part, l'accès aux conseils confidentiels que reçoit le gouvernement et, d'autre part, les recherches appropriées sur la politique gouvernementale;
- établir l'équilibre entre le droit d'accès accordé au public en vertu de la LAIPVP et les ressources limitées dont dispose le gouvernement pour s'y conformer;
- envisager la création d'un poste de commissaire à l'information et à la protection de la vie privée.

Il sera « particulièrement important de renforcer l'application de la loi en ce qui concerne la protection de la vie privée... [de façon à] traiter des préoccupations bien fondées de la population manitobaine en ce qui concerne les renseignements personnels détenus par de nombreux organismes publics provinciaux. »

On peut lire dans ce communiqué de presse que la ministre responsable à l'époque de l'application de la loi était préoccupée par « le montant exceptionnellement élevé de demandes » déposées en vertu de la LAIPVP au cours des mois qui ont précédé l'annonce de la révision de la Loi et par « le surcroît de travail occasionné par l'effort intensif exigé par chaque demande. » La ministre a déclaré :

> Même si le personnel a passé des centaines d'heures de travail sur le traitement de ces demandes, il y a eu des cas où ces ministères n'ont pas pu se conformer à la loi en temps opportun. Cela indique clairement qu'il est nécessaire d'équilibrer les objectifs de la loi et le montant raisonnable de ressources des contribuables qui est affecté à son application.

Onze mois plus tard, le gouvernement a annoncé qu'un document de travail serait publié en 2001. Aucune annonce n'a été faite relativement à une révision éventuelle de la LRMP au moment où l'on rédige ce rapport.

Que visent les droits en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée ?

Si l'on considère les répercussions que peuvent avoir les débats à venir et les décisions que prendront les législateurs relativement à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, il est bon de revoir ce que visent principalement ces droits au Manitoba.

L'accès à l'information

La LAIPVP énonce deux objets explicites en matière d'accès à l'article 2. Ce sont :

- de donner aux personnes un droit d'accès aux documents qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;
- de donner aux particuliers un droit d'accès aux documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit.

La LRMP fait état d'un droit d'accès aux renseignements médicaux personnels similaire à son article 2. C'est :

- de donner aux particuliers le droit d'examiner et de recevoir une copie des renseignements médicaux personnels qui les concernent et que maintient un dépositaire, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit.

La protection de la vie privée

En ce qui a trait à la protection de la vie privée, les objets de la LAIPVP sont :

- de régir le mode selon lequel les organismes publics peuvent recueillir des renseignements personnels auprès de particuliers;
- de protéger les particuliers contre l'utilisation ou la communication non autorisée de ces renseignements par ces organismes;
- de donner aux particuliers le droit de demander la correction des documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics.

Les objets équivalents de la LRMP sont les suivants :

- de régir le mode selon lequel les dépositaires peuvent recueillir des renseignements médicaux personnels;

- de protéger les particuliers contre l'utilisation, la communication ou la destruction non autorisée de renseignements médicaux personnels par les dépositaires;
- de régir la collecte, l'utilisation et la communication du NIMP des particuliers;
- de donner aux particuliers le droit de demander la correction des renseignements médicaux personnels qui les concernent et que maintient un dépositaire.

Comment atteindre ces objectifs

Compte tenu de la symétrie de leurs objectifs, la LAIPVP et la LRMP présentent une formulation très semblable qui permet à l'ombudsman du Manitoba d'exercer sa surveillance en conformité avec elles. Son bureau est chargé d'examiner les plaintes et de vérifier que les pratiques des organismes publics et des dépositaires, de même que les décisions qu'ils prennent, respectent ces lois.

En gros, il y a deux façons de s'assurer que les droits en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée sont respectés au Canada. Les objectifs, les méthodes et les possibilités d'investigation des deux façons sont plus ou moins les mêmes, mais l'une permet, dans certaines situations, d'ordonner que l'on respecte la loi tandis que l'autre consiste à soumettre des recommandations. La première s'apparente à un modèle de réglementation, tandis que la deuxième semble appartenir en propre à l'ombudsman. Ces deux méthodes ont d'ardents défenseurs et les deux ont incontestablement le pouvoir de porter à l'attention du public, les sujets, les modes de fonctionnement et les décisions qui posent problème.

DOSSIERS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

L'année 2000 nous a laissés perplexes par rapport aux organismes gouvernementaux. D'un côté, les indicateurs statistiques montrent qu'un grand nombre de ces organismes respectent bien les lois sur l'accès à l'information, mais de l'autre, la réponse du gouvernement à des demandes faites par deux agences de presse différentes, l'une en début d'année et l'autre à la fin de l'année, nous amène à nous interroger sur le véritable engagement de celui-ci à la respecter.

Le *Rapport annuel 2000 - Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* publié par Culture, Patrimoine et Tourisme Manitoba s'est révélé particulièrement utile, car il a fourni, sur une certaine durée, des indicateurs statistiques qui nous ont permis de constater certaines tendances.[1] De plus, une partie des données présentées ont pu être situées dans un contexte national grâce à une étude sans précédent des lois canadiennes sur l'accès à l'information, étude publiée en 1998 et intitulée *Limited Access: assessing the health of Canada's freedom of information laws*.[2]

Cette étude montre que les gouvernements du Canada agissent plutôt dans le secret qu'en toute transparence, en dépit de l'esprit et des objectifs des lois sur l'accès à l'information. La loi manitobaine sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, alors toute nouvelle, a soulevé une préoccupation particulière. En effet, elle permet aux organismes d'État de prendre plus librement qu'auparavant [sous le régime de l'ancienne *Loi sur la liberté d'accès à l'information*] la décision de ne pas communiquer des informations touchant les délibérations des ministres ou les conseils donnés aux organismes publics ou reçus de ceux-ci.[3]

Une bonne nouvelle

Les statistiques présentées dans le rapport donnent en général une image positive des divers ministères et organismes gouvernementaux du Manitoba, meilleure que celle d'autres provinces du Canada. Ainsi, selon les données de 1996, le Manitoba arriverait en deuxième position avec un taux de 76 % de communication partielle ou totale d'information en conformité avec la loi.[4]

---

[1] Culture, Patrimoine et Tourisme Manitoba a la responsabilité de l'administration centrale de la LAIPVP.

[2] Alasdair Roberts, *Limited Access: assessing the health of Canada's Freedom of Information Laws*, Kingston, Queen's University School of Policy Studies, 1998. Le rapport est accessible, en anglais seulement, à l'adresse suivante : http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/limitedaccess.pdf.

[3] Roberts, *Limited* Access, p. 9.

[4] Roberts, *Limited* Access, p. 70.

Toutefois, quoique aucune synthèse plus récente des données pour l'ensemble du Canada n'ait été réalisée, les statistiques effectuées au Manitoba montrent à ce chapitre une baisse assez considérable de sa performance en 1999. Cette année-là, le pourcentage de décisions autorisant un accès total ou partiel à l'information est passé de 75 % (moyenne des dix années précédentes) au taux le plus bas jamais enregistré, soit 55 %. Le taux est remonté à 68 % en 2000, ce qui annonce peut-être une tendance à la hausse.[5]

Temps de traitement des demandes

D'après l'étude sur la vitalité des lois canadiennes relatives à l'accès à l'information, le Manitoba était au premier rang en 1998 pour ce qui est du respect du temps de réponse prévu par la loi. Voici à ce sujet les statistiques de six administrations :

Manitoba	**90 %**	**9 %**	**1 %**
Ontario (Municipalités)	**90 %**	**7 %**	**3 %**
Saskatchewan	**86 %**	**13 %**	**1 %**
Alberta	**74 %**	**18 %**	**8 %**
Canada	**48 %**	**19 %**	**33 %**
Ontario (Province)	**39 %**	**24 %**	**37 %**
Colombie-Britannique	**32 %**	**19 %**	**49 %**

Il faudrait bien sûr que l'on puisse obtenir des données plus récentes de l'ensemble des administrations. Pour l'instant, les rapports annuels émanant de Culture, Patrimoine et Tourisme Manitoba montrent que le temps de réponse des organismes publics de la province respecte presque constamment les délais prévus par la loi.[6]

En 2000, les chiffres pour les organismes publics locaux (éducatifs, médicaux et municipaux) sont également excellents : près de 92 % des demandes ont obtenu une réponse dans les 30 jours, presque 8 % dans les 60 jours et moins d'un demi pour cent des réponses ont excédé la limite de temps prévue par la LAIPVP, ce qui témoigne du sérieux du personnel chargé de l'accès à l'information dans les organismes publics.

Une mauvaise nouvelle

Si l'on se place du point de vue de l'accès à l'information, 1999 s'est terminé par une crise et 2000 a fort mal commencé.

Une « demande générale »[7] soumise par un membre appartenant aux médias de l'information et concernant les notes documentaires d'un ministre pour la période du 6 au 15 octobre 1999 est parvenue dans plusieurs ministères moins d'un mois après l'élection provinciale du 21 septembre. Le nouveau Cabinet avait prêté serment le 5 octobre. Entre le 8 et le 14 décembre, une demande générale a été envoyée à plusieurs ministères par un journaliste pour recevoir « toutes les notes documentaires et autres documents présentés au ministre en vue de la période des questions entre le 5 octobre et la date à laquelle la demande [serait] accordée. » Cette demande, en plus d'une autre émanant du même journaliste et touchant aux frais et autres renseignements relatifs aux déplacements du premier ministre et des autres ministres, ont entraîné le dépôt d'une quantité encore jamais vue de plaintes au Bureau de l'ombudsman.

---

[5] Voir le graphique 1 à la fin de cette section. Il est très important de souligner que le fait de n'accorder qu'un accès partiel à l'information ne veut pas nécessairement dire que les organismes publics ne respectent pas bien la loi. En fait, cela peut indiquer tout aussi bien que ces organismes veillent à respecter les clauses d'exceptions qu'elle prévoit.

[6] Voir le graphique 2 à la fin de cette section.

Le suivi des plaintes et les efforts que nous n'avons cessé de déployer afin de trouver des solutions pour faire respecter la loi aux plus hauts niveaux de la hiérarchie administrative nous a laissés une impression très négative qui a terni l'auréole du travail généralement accompli par les responsables de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée dans les ministères.

Parmi les plaintes en matière d'accès à l'information reçues à notre bureau en janvier 2000, 28 d'entre elles avaient trait à la question des notes documentaires de ministres et 8 autres concernaient la demande générale relative aux frais de déplacement de quelques ministres dont le premier ministre. De toutes ces plaintes, cinq portaient sur le non-respect du temps de réponse de 30 jours prévu par la loi, 18 sur des retards, deux sur des délais au-delà de 30 jours perçus comme un refus de donner l'accès à l'information et deux pour refus véritable de transmettre une information.

Finalement, peu de renseignements ont été transmis, à part quelques renseignements sur des voyages, mais cela est dû en partie au fait que le plaignant s'était installé sur un autre continent. Ce départ a interrompu le processus avant même que l'on puisse déterminer quels renseignements devraient être transmis. Néanmoins on a déployé de grands efforts pour régler toutes sortes de questions allant de l'aspect technique des problèmes à la question des principes fondamentaux.

Prise en charge

Tandis que nous examinions les plaintes, nous avons appris que le Conseil exécutif avait assumé rapidement la coordination des réponses des différents organismes publics. Cette façon d'agir supplantait Culture, Patrimoine et Tourisme Manitoba, qui est pourtant responsable de l'administration centrale de la loi. Treize prolongations ont été accordées dans le cadre de la demande des notes documentaires ministérielles. On nous a dit que la raison de cette initiative était qu'il était nécessaire que les ministres se consultent afin que leurs réponses soient en accord les unes avec les autres sur tous les points en question : le montant considérable d'information à communiquer, les difficultés dues au passage du pouvoir, les dossiers prioritaires à traiter par le nouveau gouvernement, mais surtout la « question fondamentale des principes » que soulevait la demande du journaliste. Il y a dans ce *Rapport annuel* plus de détails sur ce cas, mais certains points qu'il a soulevés méritent d'être commentés ici.

Nous avons observé que l'action du Conseil exécutif avait empêché les organismes publics de prendre leurs responsabilités et de répondre eux-mêmes à ces demandes comme le prévoit la loi. Les ministères ont attendu ou demandé que le Conseil exécutif leur livre ses instructions. Tout le processus de préparation des documents à communiquer, s'il s'est fait, a été mené de façon sporadique. On aurait dit que les douze années d'expérience à appliquer la législation en matière d'accès à l'information s'étaient soudainement évanouies, en dépit du fait que la loi est claire et qu'elle est fondée sur de nombreuses interprétations indépendantes de la lettre comme de l'esprit : l'information doit être accessible au public, sauf dans le cas des exceptions prévues. Ces exceptions s'interprètent de façon stricte et ne peuvent s'appliquer que dans un contexte où l'on considère que l'accès à l'information est un droit fondamental pour le public, droit qui appuie la notion d'un gouvernement ouvert et responsable et renforce la démocratie. La règle veut que l'on divulgue l'information, non qu'on la retienne.

Finalement, nous avons considéré que l'on s'était trop peu préoccupé d'identifier, d'examiner et de préparer les dossiers à communiquer en supprimant les renseignements soumis à une clause d'exception réelle ou discrétionnaire. En fait, il nous a semblé qu'on avait répondu aux demandes générales d'accès à l'information par une exception générale, comme si cela était possible.

Questions de principe - Partie I

Le Conseil exécutif nous a dit que les demandes d'accès aux notes documentaires ministérielles avaient soulevé de nouvelles questions de principe et d'interprétation dont la résolution demandait du temps. Ces questions touchaient à la « clause d'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet, laquelle fait intervenir dans la LAIPVP une convention et un principe de base du système parlementaire britannique. » Même si nous ne nions pas l'importance de ces

préoccupations, nous n'estimons pas qu'elles s'appliquent dans le contexte de la LAIPVP ni qu'elles permettent d'accorder des délais. Nous avons indiqué que, selon nous, la coordination du Conseil exécutif avait perturbé, et non amélioré, le processus de réponse aux demandes et qu'elle avait eu pour effet de diriger vers notre bureau un nombre sans précédent de plaintes. Cette façon d'agir a aussi embrouillé et prolongé l'examen des réponses émanant des organismes publics, examen qui devait permettre de résoudre le problème. Néanmoins, tout en appuyant les treize plaintes portées contre les organismes publics, nous avons exprimé notre conviction que ceux qui avaient pris les décisions étaient persuadés qu'ils agissaient de façon appropriée.

Tandis que, début octobre, nous faisions état de notre point de vue au plaignant à propos de ces délais, le ministère des Finances du Manitoba recevait une nouvelle demande d'accès aux « registres de présence des membres du Conseil du Trésor aux réunions que celui-ci a tenues depuis le 5 octobre 1999. » La demande a été refusée, ce refus se fondant sur le fait que la LAIPVP « prévoit une exception obligatoire à la communication en ce qui concerne le Cabinet ou un de ses comités, tels que, par exemple, le Conseil du Trésor. Le paragraphe 19(1) de la loi exige que le ministère refuse de communiquer des renseignements confidentiels du Cabinet. » Selon le ministère, les renseignements demandés tombaient sous la clause d'exception « puisqu'il s'agissait de documents concernant les délibérations du Cabinet... et faisant état de communications entre les ministres » ayant directement trait à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. Le demandeur, qui appartenait aux médias de l'information, a déposé une plainte à notre bureau dans laquelle il écrivait : « Je ne vois pas très bien comment des fichiers de présence peuvent révéler le contenu des délibérations du Cabinet !...»

Le paragraphe relatif aux documents confidentiels du Cabinet découle de l'article qui stipule que « Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui révéleraient le contenu des délibérations du Cabinet...» Comme le plaignant, nous n'avons pas vu immédiatement de quelle manière l'information demandée, transmise dans un document élagué ou contrôlée d'une autre manière, pouvait révéler des renseignements protégés par la clause d'exception obligatoire. Nous avons donc demandé à cet organisme de nous fournir des explications supplémentaires, ainsi qu'un échantillon des fichiers en question, à savoir les procès-verbaux des réunions du Conseil du Trésor. Nous avons reçu une analyse juridique justificative de onze pages accompagnée d'un avis juridique. Ceux-ci présentaient essentiellement « une brève histoire du concept de "documents confidentiels du Cabinet"....» Un responsable de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de Finances Manitoba nous a aussi fortement encouragés à discuter de cette question avec le Conseil exécutif.

Questions de principe - Partie II

Les discussions qui s'ensuivirent nous ont donné à penser que nous étions en train de revivre les questions de principes soulevées plus tôt par la demande d'accès aux notes documentaires ministérielles. Bref, les demandes d'accès à l'information semblaient être considérées comme une remise en question de la tradition parlementaire ou du concept de confidentialité du Cabinet.

Nous sommes d'avis que la LAIPVP respecte sans équivoque les conventions et principes parlementaires tels que la responsabilité collective, la solidarité et le principe de confidentialité du Cabinet tout en permettant une discussion libre et franche des sujets traités. Finalement, après avoir longtemps tenté de résoudre la question à l'amiable, l'ombudsman a prévenu l'organisme public qu'il allait recommander que l'information, élaguée ou regroupée dans un dossier, soit communiquée.

Le gouvernement a donc créé un dossier résumant les présences aux réunions ordinaires du Conseil du Trésor. Cette information a été transmise à la suite d'une décision du Cabinet conformément à l'alinéa 19(2)a) de la Loi qui permet à celui-ci de donner son consentement à la divulgation d'un document préparé spécialement à cette fin. Puis, en avril 2001, on a fait savoir avec ostentation au demandeur que la divulgation de cette information, permise par le paragraphe de la loi mentionné, ne changeait en rien les conclusions du gouvernement, à savoir que l'information demandée appartenait à celle visée par le paragraphe 19(1) pour laquelle il y a exception obligatoire à la communication.

Quant à nous, nous n'avons pas changé d'avis et nous croyons que l'information demandée n'appartenait pas à celle protégée par la clause relative aux documents confidentiels du Cabinet. Nous pensons aussi que la LAIPVP respecte les conventions et principes parlementaires fondamentaux.

Selon nous, le point de vue du gouvernement et du ministère sur les demandes faites par les médias n'était pas fondé. Malgré tout, si on évalue la performance globale des organismes et ministères provinciaux en l'an 2000, il est à retenir que ces quelques situations faisaient exception parmi des centaines de demandes n'ayant posé aucun problème ou pour lesquelles les plaintes ont été résolues sans difficulté.

Les « signaux d'alerte », système de coordination ou de contrôle ?

Le 6 avril 2000, on nous a mis au courant qu'un nouveau formulaire devait dorénavant être utilisé par tous les ministères, à la manière d'un « signal d'alerte » et servant à signaler toutes les demandes d'accès à l'information reçues concernant des renseignements d'ordre général ou personnel. Le nouveau formulaire a été envoyé à tous les sous-ministres.

Le formulaire doit être rempli dans les 24 heures suivant la réception d'une demande d'accès à l'information et envoyé au Centre des documents gouvernementaux de Culture, Patrimoine et Tourisme Manitoba, le ministère responsable de l'administration centrale de la loi. Ce centre doit ensuite transmettre immédiatement la demande au Conseil exécutif.

En plus de relever certaines données (date, heure, responsable du ministère), les questions du formulaire visent à obtenir les renseignements suivants :

a) Travail du demandeur et type de demandeur (particulier, média, parti politique, autre).
b) S'agit-il d'une demande de renseignements généraux ou personnels ?
c) Que demande-t-on exactement ? Utiliser la même formulation que le demandeur.
d) À votre connaissance, d'autres ministères ont-ils reçu la même demande ? Si oui, lesquels ?
e) Quand pensez-vous pouvoir répondre à cette demande ?
f) Cette demande va-t-elle être transmise à un autre ministère ? Si oui, lequel ?
g) Comment pensez-vous pouvoir y répondre ? (accorder le plein accès à l'information, donner un accès partiel, refuser l'accès, répondre que l'information n'existe pas ?)
h) Est-ce la première fois que votre ministère reçoit ce type de demande ? Si ce n'est pas le cas, indiquez le nom de l'organisation qui a soumis une demande semblable dans le passé.

En apparence, le formulaire ne vise pas à obtenir des renseignements qui permettraient d'identifier un individu en particulier. Il serait même tout à fait inadéquat pour identifier quelqu'un, sauf sur des points d'information qui seraient confidentiels. Pourtant, certains renseignements demandés ailleurs dans le formulaire pourraient permettre, par déduction, d'identifier une personne.

Si l'on garde à l'esprit que le formulaire doit être rempli dans les 24 heures, la question posée aux responsables de l'accès à l'information par le biais de la question g), à savoir comment ils pensent pouvoir répondre à la demande, cette question nous laisse perplexes. Nous ne voyons pas comment, dans bien des cas, ces responsables pourraient donner une réponse ou un avis bien fondés sans faire une analyse suffisante des dossiers en question, surtout lorsqu'il s'agit de demandes complexes. Nous craignons que la question ne devienne une sorte de prophétie qui se réalise automatiquement et que la réponse apportée ne soit le résultat d'une prise de position plutôt que d'un examen.

Par ailleurs, pourquoi toutes les demandes d'accès à l'information devraient-elles passer par ces étapes, alors que l'on connaît l'importance accordée au temps de réponse ? En outre, nous voyons peu d'avantages, mais plutôt des problèmes, à ce qu'un particulier demande à obtenir des renseignements personnels sur son compte, à moins que l'on veille à ne rien indiquer de personnel sur le formulaire même. Nous ne sommes toujours pas convaincus que des rapports aussi détaillés

doivent se faire systématiquement, si ce n'est globalement à de simples fins statistiques. Ce qu'il faut retenir, c'est que les organismes publics ont à la fois de l'expérience et la responsabilité légale de répondre individuellement à ces demandes.

Sans doute les questions de ce formulaire visent-elles d'abord à garantir que les réponses, particulièrement celles faites aux demandes générales, respectent les délais et la loi tout en étant exhaustives. Cet objectif est louable, mais nous croyons néanmoins que les exigences du formulaire sont excessives et dépassent de loin ce qui est requis par la loi. Autant que nous le sachions, au cours des quatre ou cinq années qui ont précédé la demande d'accès aux notes documentaires ministérielles, le gouvernement a reçu au moins une douzaine de demandes générales qui ont été traitées sans qu'un déluge de plaintes ne tombe sur notre bureau. De ce point de vue au moins, on ne peut pas dire que la question de la coordination ait posé un problème majeur jusqu'à ce que le Conseil exécutif ne s'en charge en décembre 1999.

Compte tenu des résultats obtenus par le Conseil exécutif, nous ne comprenons pas bien quel problème ce nouveau formulaire et cette nouvelle démarche tentent de résoudre. La perception des médias dans cette affaire a été clairement que l'objectif de tout cela était plutôt le contrôle de l'information que la coordination de l'accès à cette information. La distinction entre contrôle et coordination peut être parfois très ténue ou, du moins, être perçue ainsi, mais elle doit être clairement marquée si l'on veut conserver la confiance du public dans la manière dont on administre ses affaires. Le système de « signal d'alerte » en vue de coordonner les réponses ne nous pose pas de problème particulier, mais il ne faut pas qu'il nuise au respect de la loi.

Le coût de l'accès à l'information ou quel prix faut-il payer la responsabilité du gouvernement ?

L'annonce d'entreprendre la révision de la LAIPVP a été faite par le gouvernement tandis qu'il s'occupait des demandes d'accès aux notes documentaires ministérielles. Le communiqué de presse fait état d'un « montant exceptionnellement élevé de demandes en vertu de la LAIPVP » qui a entraîné « un surcroît de travail » dans tous les ministères. « Même si le personnel a passé des centaines d'heures de travail sur le traitement de ces demandes, il y a eu des cas où ces ministères n'ont pas pu se conformer à la loi en temps opportun. » On soulignait, dans le communiqué de presse, que l'un des principaux objectifs de la révision était d'« établir l'équilibre entre le droit d'accès accordé au public en vertu de la LAIPVP et les ressources limitées dont dispose le gouvernement pour s'y conformer. »

Établir l'équilibre entre le droit d'accès à l'information et les dépenses publiques qui y sont associées pourrait mener à établir un barème de la valeur ou du coût véritable de chaque item identifié.

Les droits payés par le demandeur dans le cadre de la LAIPVP représentent sa contribution aux frais de recherche et de préparation de l'information si celles-ci excèdent deux heures (les deux premières heures sont gratuites). Ils couvrent des activités telles que repérer l'information, préparer des dossiers, traiter des données informatiques ou les insérer dans un programme. Aucun droit n'est requis pour le dépôt d'une demande, ni pour le temps que passent les fonctionnaires à l'examiner afin de déterminer s'il s'agit ou non d'un cas soumis à une clause d'exception.

Depuis 1988, les agences gouvernementales et les ministères ont reçu plus de 6 000 demandes, soit une moyenne d'environ 465 par an. Les dépenses associées à la LAIPVP et aux autres lois sur l'accès à l'information atteignent, pour l'ensemble des ministères et agences, 825 000 $, chiffre établi par Culture, Patrimoine et Tourisme Manitoba à partir des divers *Rapports annuels*. Cela revient donc à environ 63 460 $ par an. Les droits perçus ont été de 25 000 $ en tout, soit 1 830 $ par an. Le coût de traitement d'une demande a donc été d'environ 130 $. À titre de comparaison, le traitement d'un chèque ou d'une facture coûte entre 35 et 100 $ à une entreprise. Les chiffres avancés par Culture, Patrimoine et Tourisme n'incluent pas les frais associés à la demande d'un avis juridique, à la surveillance exercée pour s'assurer que la loi est bien appliquée, ni ceux engagés pour faire appel devant les tribunaux. Sans doute ces dépenses augmenteraient-elles considérablement les chiffres. Malgré tout, il faut mettre ceux-ci en rapport avec l'ensemble des dépenses annuelles du gouvernement et de ses agences.

Nulle part, on ne réclame des droits sur la base du coût réel du service. Le faire irait à l'encontre des objectifs des lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Ce serait contradictoire de créer d'un côté une loi visant à donner au public un droit d'accès à l'information dans le but de favoriser la transparence du gouvernement, sa responsabilité dans un contexte démocratique et la participation du public aux affaires gouvernementales, puis, de l'autre, d'empêcher les gens d'exercer ce droit en réclamant des droits trop élevés. Les droits actuels, limités, visent plutôt à décourager des abus éventuels : ils peuvent même être rehaussés d'une clause d'exonération garantissant le principe d'égalité des droits en matière d'accès à l'information.

Notre avis est que, si l'on doit établir l'équilibre entre les ressources limitées du gouvernement et le droit d'accès à l'information que celui-ci possède de par la confiance même du public, il ne faudra pas le faire en se limitant à un simple exercice comptable. Dans le calcul, il faudra considérer la valeur, certes non quantifiable et pourtant bien réelle, du droit d'accès à l'information, valeur politique, économique et sociale, et aussi reconnaître qu'une responsabilité ouverte et transparente joue un rôle crucial dans l'appui que l'on apporte aux fonctionnaires élus ou nommés pour gérer les affaires publiques avec attention et professionnalisme, et dans le respect des principes. La récompense, c'est, entre autres, la confiance du public dans les actions menées par le gouvernement et dans les décisions qu'il prend.

Extension de l'application de la LAIPVP

Alors que la LAIPVP vise la Ville de Winnipeg depuis le 31 août 1998, elle ne s'applique aux autres organismes publics que depuis le 4 avril 2000. Ces entités - organismes d'éducation, de soins de santé et d'administration locale - regroupent plus de 370 divisions scolaires, collèges, universités, hôpitaux, centres médicaux régionaux et districts d'administration locale, de conservation ou de planification.

À-côté non négligeable, tous ceux de ces organismes qui recueillent et conservent des renseignements médicaux personnels sont tenus de respecter aussi la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, comme les professionnels de la santé, les établissements et les services de santé. Ils doivent donc permettre l'accès aux renseignements médicaux personnels conformément à la loi.

Le tableau ci-dessous rapporte la ventilation des plaintes parvenues à notre bureau.

Tableau 2 – Type de plainte et cible de la plainte

Type de plainte	Gouvernement local	Établissements de soins de santé	Services de la santé	Gouvernement provincial	Services provinciaux	Organismes publics désignés	TOTAL
LAIPVP (accès)	13(25)*	0	0	85	31	0	154
LAIPVP (vie privée)	2(2)*	0	0	14	7	2	27
LRMP (accès)	0	10	8	1	2	0	21
LRMP (vie privée)	1(1)*	3	8	2	2	0	17
Loi sur l'Ombudsman (accès)	2	0	0	2	0	0	4
Loi sur l'Ombudsman (vie privée)	0	1	0	0	0	0	1
TOTAL	46 [21%]	14 [6%]	16 [7%]	104 [47%]	42 [19%]	2	224

* *Les plaintes contre la Ville de Winnipeg sont indiquées entre parenthèses.*

Environ 34 % des plaintes en rapport avec la LAIPVP ou la LRMP qui sont parvenues à notre bureau visaient des organismes publics locaux, des établissements de soins de santé ou des professionnels

de la santé (tous régis par la LRMP). Comme les organismes publics locaux n'ont été soumis à la LAIPVP que pendant 9 mois de l'année en cours, il est trop tôt pour dégager des indicateurs statistiques publiés dans le Rapport annuel 2000 - *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* une tendance quelconque.[8] Toutefois, nous remarquons que seules 36 plaintes sont parvenues à notre bureau pour 244 demandes présentées dans le cadre de la LAIPVP, soit un peu moins de 15 %.

DOSSIERS SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Quand des renseignements touchant la vie privée d'une personne ont été divulgués, il est très difficile de réparer le préjudice de façon satisfaisante. La loi chargée de protéger la vie privée des particuliers met donc l'accent sur les mesures préventives qui permettent de réglementer la collecte, l'utilisation, la communication et la conservation des renseignements personnels et d'empêcher que quiconque puisse en disposer librement; ces renseignements personnels doivent donc aussi être rangés dans un endroit sûr garantissant une parfaite confidentialité. L'augmentation fulgurante, ces dernières années, des possibilités offertes par les outils électroniques pour saisir, emmagasiner, manipuler, générer et communiquer d'énormes quantités de données, sans qu'il n'y ait ni limites ni frontières, est à la source de grands bienfaits mais aussi de grands risques pour le public.

On n'avait jusque-là jamais pu disposer à ce point de l'information que l'on veut au moment et là où on en a besoin. Ceci apporte toutes sortes d'avantages et participe à une offre efficace de biens et de services, tant pour le secteur public que pour le secteur privé. Toutefois, la protection de la vie privée fait face, dans ce contexte, à des difficultés jamais envisagées. En effet, c'est souvent pour fournir des services plus efficaces et plus personnalisés qu'on a recours à ces outils dans tous les secteurs comme la santé, les finances, l'éducation, la publicité, le démarchage et les activités commerciales.

Nombre et nature des plaintes relatives à la vie privée

Même si le nombre de plaintes relatives à l'accès à l'information continue à demeurer le plus élevé, les plaintes relatives à la protection de la vie privée ont quand même atteint la proportion de 30 % du total des plaintes pour l'an 2000, ce qui représente une augmentation de 5 % par rapport à l'année précédente.[9] Notre expérience nous permet de réitérer la constatation que nous avons faite dans notre *Rapport annuel* de 1999 : d'une façon générale, les questions relatives à la vie privée sont celles qui prennent le plus de temps à traiter, sans doute du fait de leur caractère individuel et très particulier.

Nous constatons également que, de toute évidence, au Manitoba, les préoccupations du public en matière de vie privée varient en fonction des classes et se fondent sur une expérience concrète plutôt que sur des principes. Cette observation s'accorde avec les résultats d'un sondage mené à l'échelle nationale en 1995 par le Centre pour la défense de l'intérêt public. Ce sondage visait à déterminer entre autres dans quelle mesure les gens étaient conscients du fait qu'ils pourraient éventuellement bénéficier ou souffrir de décisions ou de mesures prises à partir de renseignements personnels recueillis par un organisme. Les résultats de l'enquête sont les suivants :

> Le clivage le plus évident est celui qui tient aux classes sociales. La façon dont on perçoit une ingérence et dont on la justifie varie souvent en fonction du revenu et de l'instruction, mais aussi en fonction de l'âge. Ainsi, les répondants dont les revenus sont les plus élevés s'inquiètent plutôt des conséquences qu'il peut y avoir à ce que les organismes de bienfaisance sollicitent les gens au téléphone sans y avoir été invités et vendent leurs listes de donateurs; les répondants

[8] Le Rapport annuel 2000 - *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, publié par Culture, Patrimoine et Tourisme Manitoba présente quelques données relatives à l'utilisation de la LAIPVP pour ces organismes. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : http://www.gov.mb.ca/chc/fippa/francais/annualreports/index.html.

[9] Voir le graphique 3 à la fin de cette section.

aux revenus plus modestes, quant à eux, s'inquiètent surtout de ce que les banques demandent des preuves d'emploi simplement pour ouvrir un compte, ou que Revenu Canada partage les renseignements en sa possession soi-disant pour lutter contre la fraude. Cela prouve donc bien que la perception des Canadiens dépend de leurs situations personnelles et non de principes généraux et abstraits.[10]

Les auteurs de cette étude exhortent les décideurs, qu'ils soient cadres supérieurs, concepteurs de systèmes informatiques pour le traitement des données personnelles, responsables de la protection des données, commissaires à la protection de la vie privée ou juges, « à être d'une rigueur absolue lorsqu'ils examinent leurs façons de procéder, afin d'éviter les préjugés de classe, et à prendre en compte les questions que peut poser la protection des données lorsqu'ils mettent en place une procédure de gestion de celles-ci. »[11]

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (LRMP), comme la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP), donne beaucoup de travail à notre bureau en plus du traitement des plaintes. Une partie de ce travail consiste en fait à tenter de prévenir les infractions aux dispositions de la loi qui touchent à la vie privée. Autrement dit, nous avons pour responsabilité d'encadrer tout ce qui peut se faire comme recherches, vérification, interprétation, analyses, information du public et recommandations sur les objectifs de la loi. Les plaintes en bonne et due forme qui émanent du public ne permettent pas toujours de mettre le doigt rapidement sur les problèmes d'ordre systémique, ni sur les problèmes majeurs qui se dessinent à l'horizon et qui sont d'un intérêt particulier pour la population.

Nous devons faire appel à nos connaissances et à notre jugement pour identifier les points qui demandent à être examinés en plus de ceux que soulèvent les plaintes émanant du public. Nous avons ainsi créé, en 1998, un outil permettant aux organismes publics manitobains et aux dépositaires de renseignements médicaux personnels de s'auto-évaluer. Cet outil d'évaluation des répercussions sur la vie privée devait être mis à la disposition des organismes afin qu'ils puissent vérifier que leur fonctionnement respectait bien la loi. Toutefois, comme nous l'avons noté dans notre *Rapport annuel* de 1999, nous avons dû remettre le travail d'élaboration de cet outil à cause de l'augmentation et de la plus grande complexité des plaintes. Ce travail n'a pas repris en 2000, en dépit du fait qu'il y a un grand besoin de cet outil et que les organismes le réclament.

Nouvelle donne pour la protection de la vie privée

En avril 2000, le projet de loi fédéral C-6, *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) a reçu la sanction royale. La Loi est entrée en vigueur le 1er ja..vier 2001. Cette loi s'applique aux renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués par les entreprises du secteur privé dans le cadre de leurs activités commerciales et touche aussi les renseignements personnels vendus n'importe où au Canada. Pendant trois ans, la loi ne concernera que les entreprises sous réglementation fédérale mais ensuite elle s'appliquera aussi aux entreprises relevant des provinces, à moins que ces dernières n'aient introduit entre temps une législation similaire.

Les renseignements médicaux personnels y seront inclus à partir du 1er janvier 2002. Le Manitoba possède déjà une loi régissant ce domaine depuis la fin de l'année 1997. Ce sera lorsque nous ferons face à des situations particulières que nous saurons jusqu'à quel point les lois fédérale et provinciale s'accordent l'une avec l'autre en la matière.

Même si cette initiative du gouvernement fédéral ne protégera pas de façon infaillible les renseignements personnels et la vie privée des particuliers, elle permettra de mieux contrôler la gestion des renseignements communiqués d'une province à l'autre et d'une façon plus efficace qu'aucune province ne pourrait le faire. Après le dépôt du projet de loi C-6, le gouvernement du

---

[10] Philippa Lawson et Marie Vallee, "Canadians Take Their Information 'Personal'", *Privacy Files*, v. 1, no 1 (octobre 1995), p.7. Un grand nombre des conclusions de leur enquête sont tres proches de celles de la récente étude publiée par la commission d'enquête australienne Australian Federal Privacy Commission, et intitulée *Privacy and the Community, July 2001*. Voir http://www.privacy.gov.au/publications/rcommunity.html.

[11] *Surveying Boundaries: Canadians and their personal information*, Ottawa, Public Interest Advocacy Centre, septembre 1995, p. 9.

F2

Manitoba a rendu public, en mars 1999, un document de travail intitulé *La protection des renseignements personnels dans le secteur privé* et entrepris une série de consultations publiques en avril et en mai.[12] Les consultations publiques devaient se terminer le 30 septembre 1999. Or, une élection provinciale annoncée pour le 21 septembre a interrompu le processus qui avait pour but d'aider le gouvernement à décider s'il fallait introduire une loi provinciale semblable à celle du fédéral, laisser la loi fédérale s'appliquer au Manitoba, ou bien remettre carrément en question le droit du fédéral à imposer une de ses lois à la province. Au moment où de la rédaction du présent rapport annuel, la décision du gouvernement n'était toujours pas connue.

LE RESPECT DE LA LOI

Indicateurs statistiques

Lorsqu'on analyse les statistiques que l'on possède pour le Manitoba sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, il est important de prendre en considération les points suivants :

- Nous disposons de données dans plus de catégories pour les ministères et les agences de la Province régis par la LAIPVP, que pour les organismes publics locaux.
- À l'exception de Winnipeg, les organismes publics locaux n'ont été régis par la LAIPVP que pendant une partie de l'année 2000.
- Nous possédons moins de statistiques pour les organismes publics et les dépositaires des renseignements médicaux personnels régis par la LRMP.
- La représentation des tendances sur une certaine durée pourrait être quelque peu faussée du fait que de nouveaux droits en matière de protection de la vie privée ont été proclamés lorsque la LRMP et la LAIPVP ont été adoptées, respectivement en 1997 et 1998, faisant suite à toute une décennie pendant laquelle on mesurait ces droits en vertu de l'ancienne *Loi sur la liberté d'accès à l'information*.

Les cibles des plaintes

Les principales cibles des plaintes qui ont été déposées au Bureau de l'ombudsman en 2000 en vertu de la LAIPVP et de la LRMP sont indiquées dans le graphique 4.[13] Les deux tiers environ de ces plaintes étaient dirigées contre des ministères ou des agences de la Province. Les autres étaient réparties parmi des organismes locaux (19 %), des professionnels de la santé (7 %) et des établissements de soins de santé (6 %). Ces chiffres n'indiquent pas vraiment la performance des entités mentionnées depuis qu'elles sont assujetties à la loi et ne peuvent être utilisés pour déterminer une tendance, puisqu'on ne dispose pas de renseignements s'étendant sur une période de temps suffisante.

Les sources d'inquiétude

Depuis trois ans, le « taux de plaintes »[14] déposées contre des ministères et des agences de la Province a presque doublé par rapport à la moyenne des dix années qui ont précédé, époque où le droit d'accès à l'information a souvent été refusé ou seulement partiellement accordé. Ce phénomène pourrait indiquer une tendance de la population à accepter de moins en moins facilement les décisions des organismes publics avec lesquelles elle n'est pas d'accord. Une telle interprétation se trouve renforcée si l'on met en relation l'augmentation du taux de plaintes et celle du nombre de demandes d'accès à l'information, ces dernières étant passées de 11 à 22 % pendant la même période.[15] Mais cela pourrait aussi indiquer que, par exemple, les décisions prises par les

---

[12] Le document anglais et des renseignements connexes, parmi lesquels le résumé des exposés qui ont été soumis, sont disponibles sur le site suivant : http://www.gov.mb.ca/cca/rtb/report/protect.html

[13] Le graphique 4 se trouve à la fin de cette section.

[14] On appelle « taux de plaintes » la proportion que l'on peut établir entre le nombre de plaintes déposées et le nombre total de demandes d'accès à l'information reçues par les organismes publics, ce total ne comprenant pas les demandes qui n'ont pas été traitées pour quelque raison que ce soit (ont été retirées, sont restées sans suite, etc.).

[15] Voir le graphique 6 à la fin de cette section.

organismes publics deviennent de plus en plus rigides et de moins en moins magnanimes, ou bien que les demandes présentées par le public touchent plus souvent des renseignements soumis à une clause d'exception.

Notre bureau examine en toute impartialité les plaintes et les problèmes soulevés, les lois et les décisions prises. De ce point de vue, il semble bien que les organismes publics agissent avec engagement, motivation et de façon éclairée lorsqu'ils traitent de questions liées à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, et qu'ils respectent le plus souvent l'esprit et la lettre de la loi. Entre 1988 et 1997, notre bureau a appuyé les décisions prises relativement à l'accès à l'information par des organismes publics de la Province dans plus de la moitié des cas (plus de 61 % des cas en moyenne). Ce qui nous inquiète surtout, c'est le fait que le chiffre soit tombé à 42 % en moyenne pour la période 1998-2000 et que, pour la première fois, pendant deux années consécutives, le chiffre a été bien en dessous de 50 %, même si le graphique 7 fait état de hauts et de bas dans les données.[16]

L'augmentation des plaintes et des retards

Même si les statistiques ne disent pas tout, l'augmentation des plaintes enregistrées par notre bureau est un bon indicateur d'activité. Le graphique 5 (Nombre de dossiers de plaintes ouverts, clos, en cours et reportés) illustre bien les changements qui se sont produits depuis 1988 et jusqu'en 1997-1998 sous le régime de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, puis sous le régime de la LRMP et de la LAIPVP, lesquelles donnaient en même temps de nouveaux droits au public et de nouvelles responsabilités à notre bureau.[17]

L'année 1997 a ainsi connu une croissance rapide du nombre de plaintes. Entre 1988 et 1996, une moyenne de 41 dossiers de plaintes étaient ouverts chaque année, 39 étaient clos, 11 étaient en cours (les retards) et 9 étaient reportés à l'année suivante. Entre 1997 et 2000, une moyenne de 143 nouveaux dossiers ont été ouverts chaque année, 116 ont été clos, 67 ont pris du retard et 55 ont été reportés à l'année suivante.

En l'an 2000, le nombre total de dossiers ouverts a été de 224; 170 ont été clos, 119 ont pris du retard et 91 ont été reportés à 2001. Ce qui nous inquiète particulièrement, c'est le temps qu'il faut pour traiter chaque dossier, soit 4 mois et demi en moyenne, c'est-à-dire beaucoup plus que ce que la loi autorise.[18] En comparaison, la moyenne pour 1999 était de 3 mois.

Activités d'information et d'éducation

De par la loi, l'ombudsman doit informer l'Assemblée législative et le public des activités qu'il mène relativement à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée. Pour mener à bien ces activités, son personnel doit être bien informé et avoir accès à des données récentes et à des analyses tant imprimées qu'électroniques; il doit surveiller ce qui se passe en ayant conscience que l'information ne connaît plus de frontières et organiser des discussions directes ou indirectes avec les personnes chargées de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée dans des contextes variés.

L'ombudsman et son personnel présentent bon nombre d'exposés et de conférences tout au long de l'année. En l'an 2000, ces activités ont touché des points particuliers et des organisations variées : professionnels de la santé, administrateurs, responsables de la sécurité et de la vérification comptable, gestionnaires des renseignements médicaux; agences et ministères provinciaux, organismes locaux. On a aussi présenté des exposés dans des écoles secondaires ou des universités, tant au niveau des études de premier cycle qu'à celui des études supérieures. On a assisté, tant au Manitoba qu'à l'extérieur de la province, à des conférences ou à des séminaires sur la question de la protection de la vie privée. Reflétant les préoccupations actuelles, tant à l'échelle nationale qu'à

---

[16] Voir le graphique 7 à la fin de cette section.

[17] Voir le graphique 5 à la fin de cette section.

[18] En vertu de la LAIPVP, une enquête doit aboutir et faire l'objet d'un rapport dans les 90 jours suivant la date de réception de la plainte. En vertu de la LRMP, l'enquête doit être terminée dans les 45 jours s'il s'agit d'une plainte relative à l'accès à l'information et dans les 90 jours s'il s'agit d'une plainte touchant la protection de la vie privée. Les deux lois autorisent l'ombudsman à reporter la date de clôture du dossier à condition qu'il en informe les parties concernées.

l'échelle internationale, sur la question de la protection des données personnelles, la plupart des présentations traitaient de la protection de la vie privée dans le contexte de la santé, du droit, des droits individuels, du traitement de la documentation électronique et imprimée, de la sécurité, de l'accès électronique aux données gouvernementales, de la recherche.

En plus de bénéficier des possibilités de formation et de perfectionnement offertes par les conférences et les séminaires, l'ombudsman et son personnel ont aussi fait des présentations sur le rôle et les buts des bureaux de surveillance, sur les principes sous-jacents à la LRMP et à la LAIPVP, ainsi que sur des analyses expérimentales de la façon dont les lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée sont appliquées.

Depuis quelques années, les commissaires et les ombudsmans fédéraux, provinciaux et territoriaux qui ont la responsabilité de surveiller l'application des lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée partout au Canada se rencontrent au moins une fois par année pour discuter des problèmes qu'ils ont en commun, de l'évolution de certaines situations et des stratégies qu'il convient d'établir. Comme cela se produit souvent au niveau fédéral, ces réunions sont devenues un moyen important de communication interne qui contribue au maintien et à l'amélioration des normes canadiennes d'accès à l'information et de protection de la vie privée. En l'an 2000, cette réunion a eu lieu à Winnipeg.

Notre site Web a vu le jour, dans les deux langues officielles, en août 2000, à l'adresse suivante : http://www.ombudsman.mb.ca. C'est un site sans témoins de connexion électroniques. Pour des raisons de confidentialité, nous ne pensons pas que ce serait une bonne idée d'envoyer une plainte ni de discuter de questions en cours d'examen par courriel. Peu de temps après le lancement de notre site Web, nous avons reçu de nombreux commentaires qui faisaient chaud au cœur sur son contenu, son utilité et sa convivialité. Nous sommes toujours à votre écoute pour améliorer le site.

Le site retrace l'origine de la création du bureau de l'ombudsman et donne quelques informations de base sur les modalités d'application des trois lois qui sont au cœur du mandat de l'ombudsman : la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et la *Loi sur l'ombudsman*. On peut consulter ces lois, ainsi que divers Rapports annuels et publications, sur le site, dans lequel on trouve également une Foire aux questions et des liens vers d'autres sites connexes.

Un autre pas important de notre stratégie de communication a été la publication de deux nouvelles brochures bilingues sur notre bureau. L'une traite des droits du public à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée conformément à la LAIPVP et à la LRMP; l'autre traite des enquêtes menées dans le cadre de la Loi sur l'ombudsman qui visent la justice, l'équité et la responsabilité des entités administratives.

EN CONCLUSION

La révision des lois qui régissent des droits aussi fondamentaux que ceux qui permettent l'accès à l'information et la protection de la vie privée est toujours un grand moment dans une démocratie.

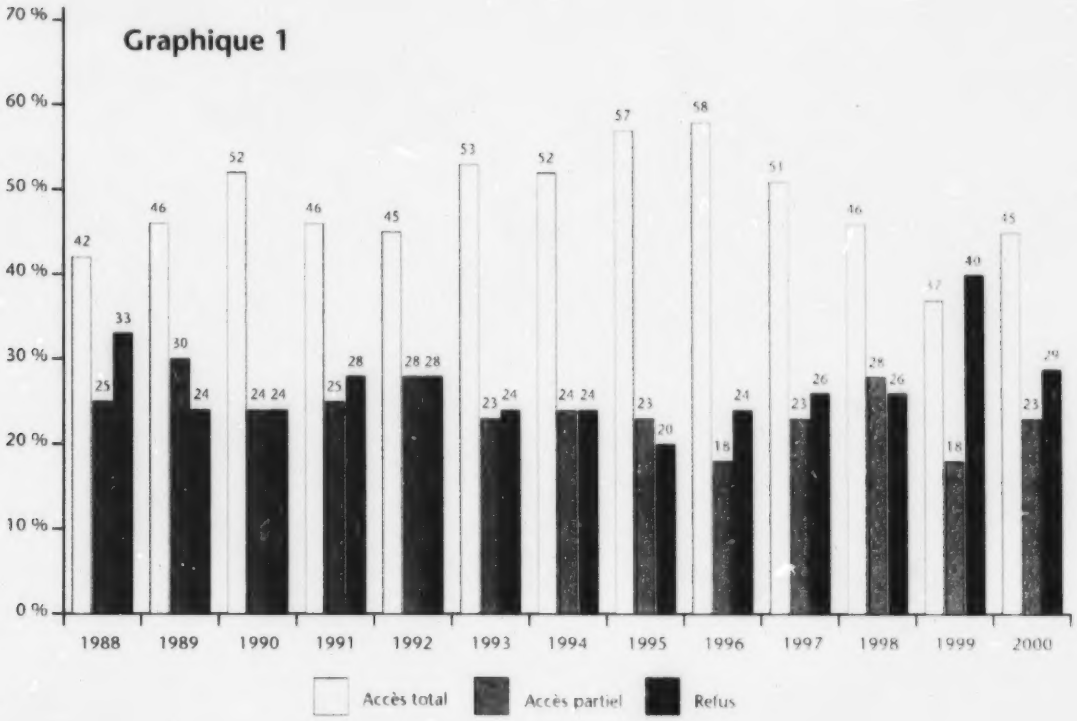
Le traitement de l'information est devenu la substance fondamentale, la monnaie d'échange et la mesure de la qualité des institutions démocratiques et des entreprises commerciales. Il est ainsi devenu évident que l'amélioration des droits légaux en matière d'information et des pratiques qui y sont attachées va de pair avec une plus grande responsabilité administrative et commerciale. Une révision régulière et exhaustive des lois qui touchent à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée est indispensable pour s'assurer que celles-ci continuent à refléter les valeurs de la société et des individus, pour préserver et renouveler l'esprit et les objectifs d'origine, pour veiller à ce qu'elles s'adaptent bien à des circonstances nouvelles comme, par exemple, les nouvelles technologies, et pour corriger et ajuster toute espèce de déficience technique ou administrative qui pourrait apparaître au moment de l'application de la loi.

La LRMP est devenue la référence en matière de législation pour la protection des renseignements médicaux personnels quand elle a été adoptée par l'Assemblée législative du Manitoba en 1997. À la fin de l'année 2000, la Saskatchewan, l'Alberta et l'Ontario étaient sur le point d'adopter une législation similaire. Pour ce faire, ces provinces avaient bénéficié du fait qu'elles avaient pu examiner et analyser la LRMP au moment de préparer leurs propres lois, mais aucune de ces provinces n'avait encore adopté une loi semblable. Au moment de réviser sa loi, le Manitoba pourra peut-être aussi bénéficier de la réflexion et de l'expérience d'autres provinces qui auront adopté entre temps une législation de ce type.

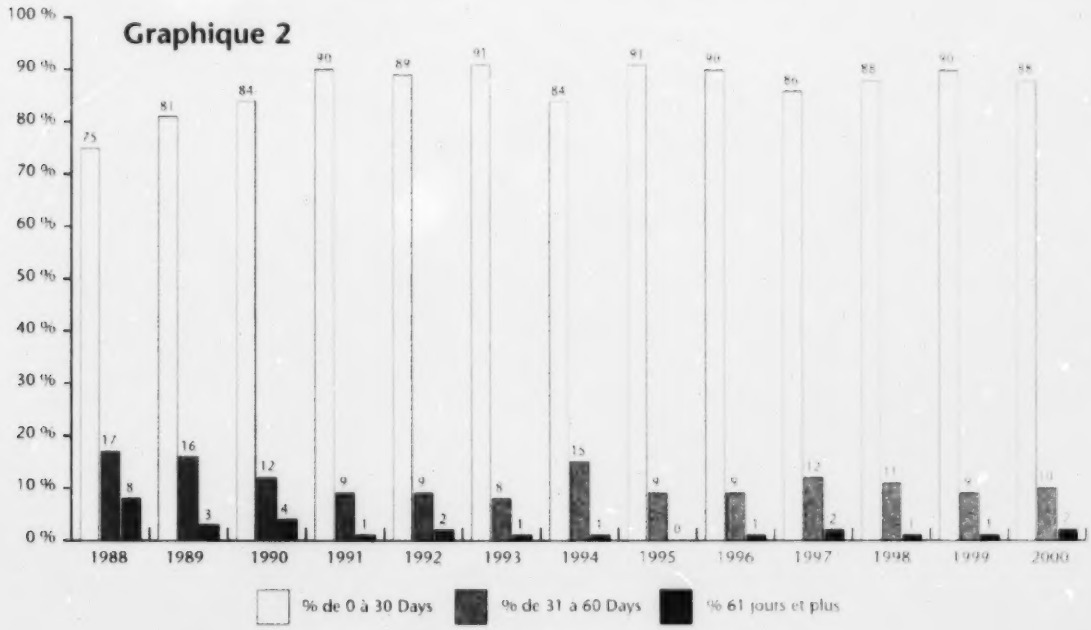
La LAIPVP a reçu la sanction royale en 1997; c'était la première fois qu'une révision importante de la loi sur l'accès à l'information avait lieu depuis son adoption en 1985. Pendant la lutte du gouvernement sur la question des principes fondamentaux à la suite de diverses demandes d'information en l'an 2000, il est apparu que cette question serait au centre des discussions la prochaine fois que la loi serait révisée. Une telle discussion devrait être très utile, car l'opposition entre protection de la vie privée et accès à l'information était au centre des discussions qui ont mené à remplacer, en 1985, l'ancienne *Loi sur la liberté d'accès à l'information* par la LAIPVP. Tandis que l'on travaille à la révision de la LAIPVP, les réflexions du gouvernement fédéral relativement à l'élaboration et à l'application de la LPRPDE pourraient bien avoir une incidence sur la façon dont le Manitoba décidera de répondre au problème posé par la protection des renseignements personnels dans le secteur privé.

Dans une société démocratique, il n'existe pas de mécanisme de responsabilisation plus efficace que l'observation attentive du public des décisions prises et des actions entreprises par les élus. En même temps, la protection de la vie privée des individus préserve les valeurs sociales et individuelles fondamentales telles que l'autonomie des personnes, la liberté et la dignité humaine. Ces droits, complémentaires à ceux de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, sont les moyens fondamentaux qui permettent d'atteindre l'autodétermination et l'autonomie personnelle, et sont à la fois le sceau et la clef de voûte des sociétés libres, compatissantes et démocratiques.

Décisions relatives à l'accès à l'information prises en vertu de la LLAI et de la LAIPVP, Ministères et agences de la Province

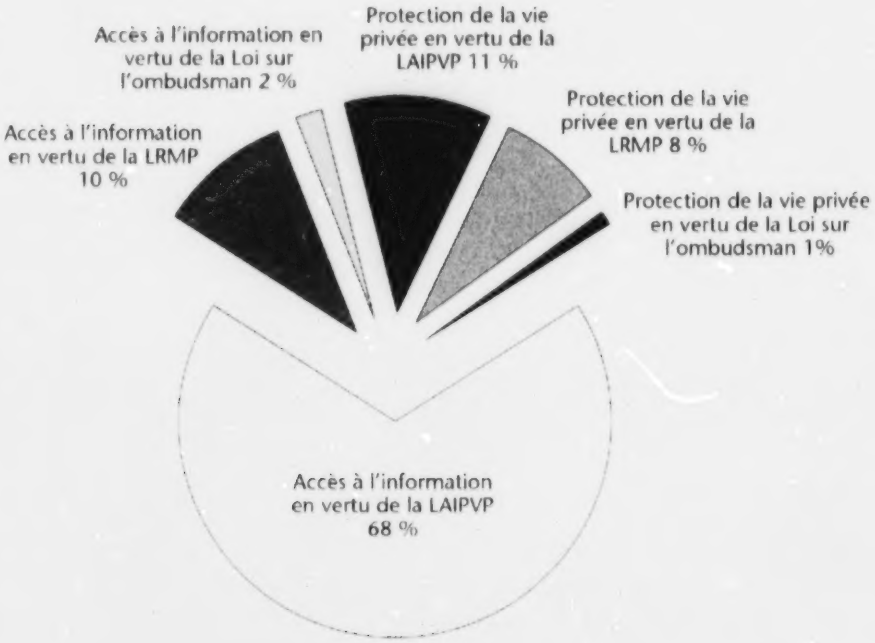


Temps de réponse aux demandes d'accès à l'information, Ministères et agences de la Province



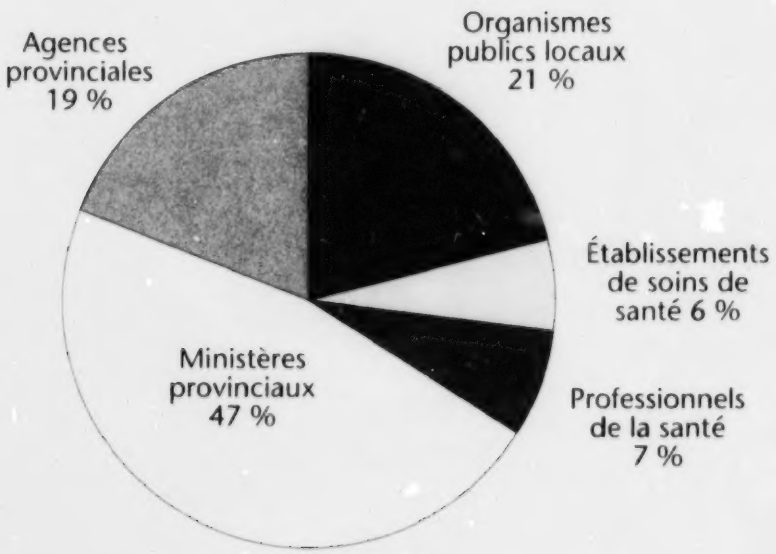
Types de plaintes en l'an 2000

Graphique 3



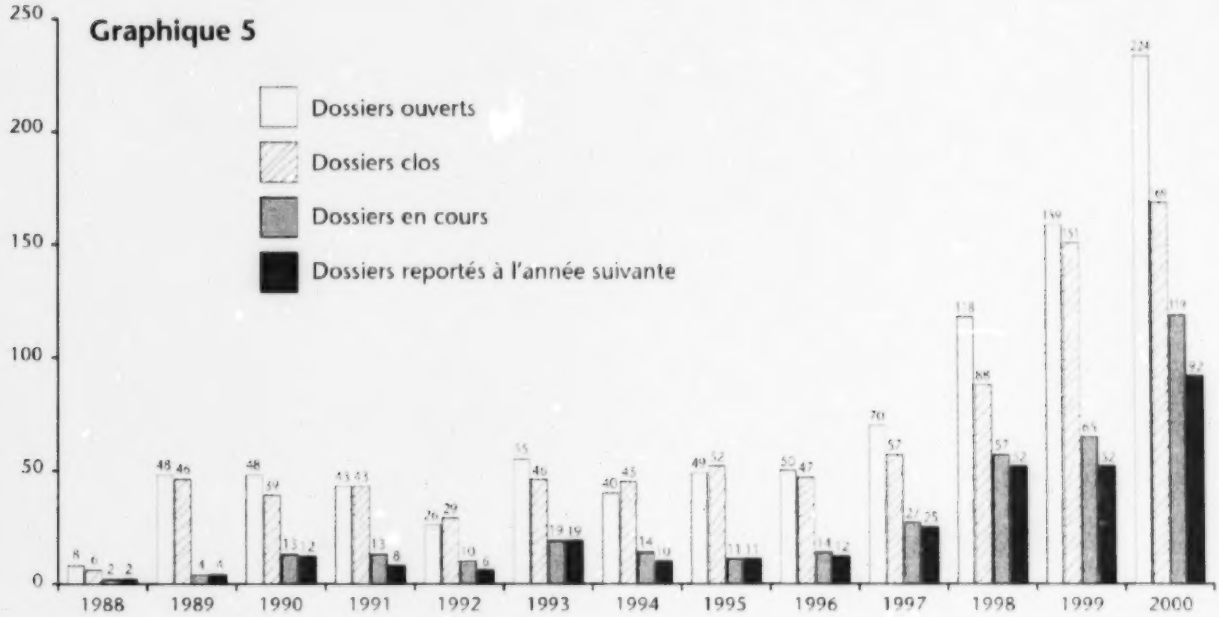
Cibles des plaintes en l'an 2000

Graphique 4



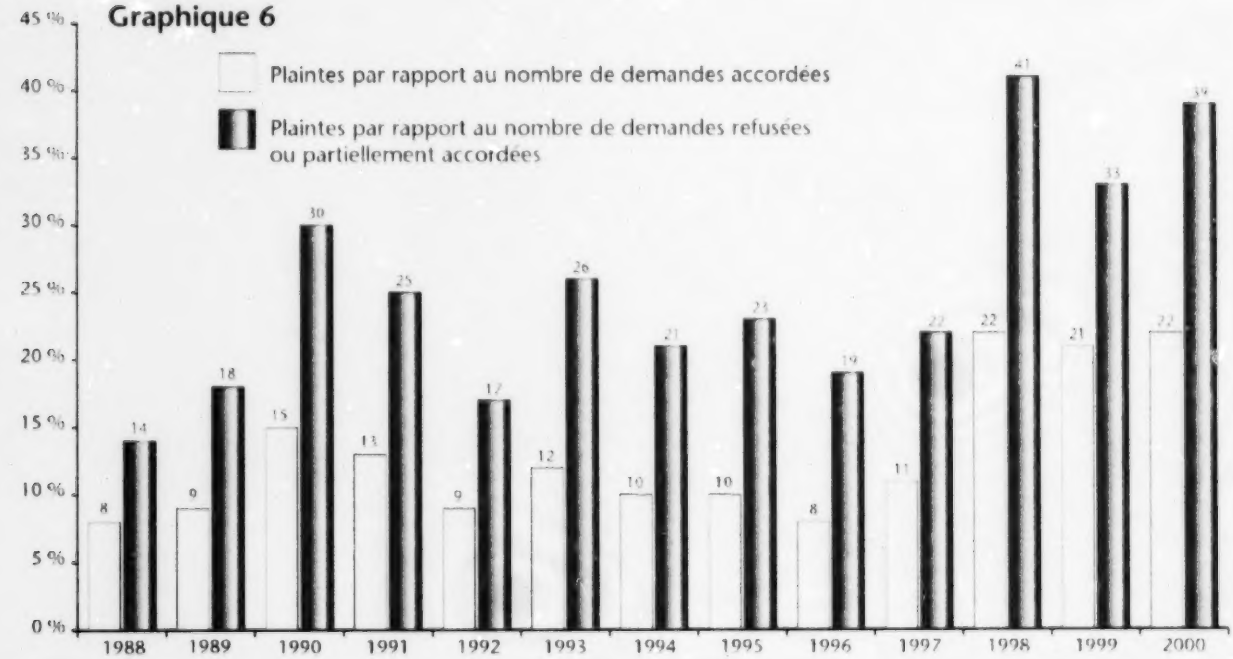
Dossiers de plaintes ouverts, clos, en cours, reportés

Graphique 5

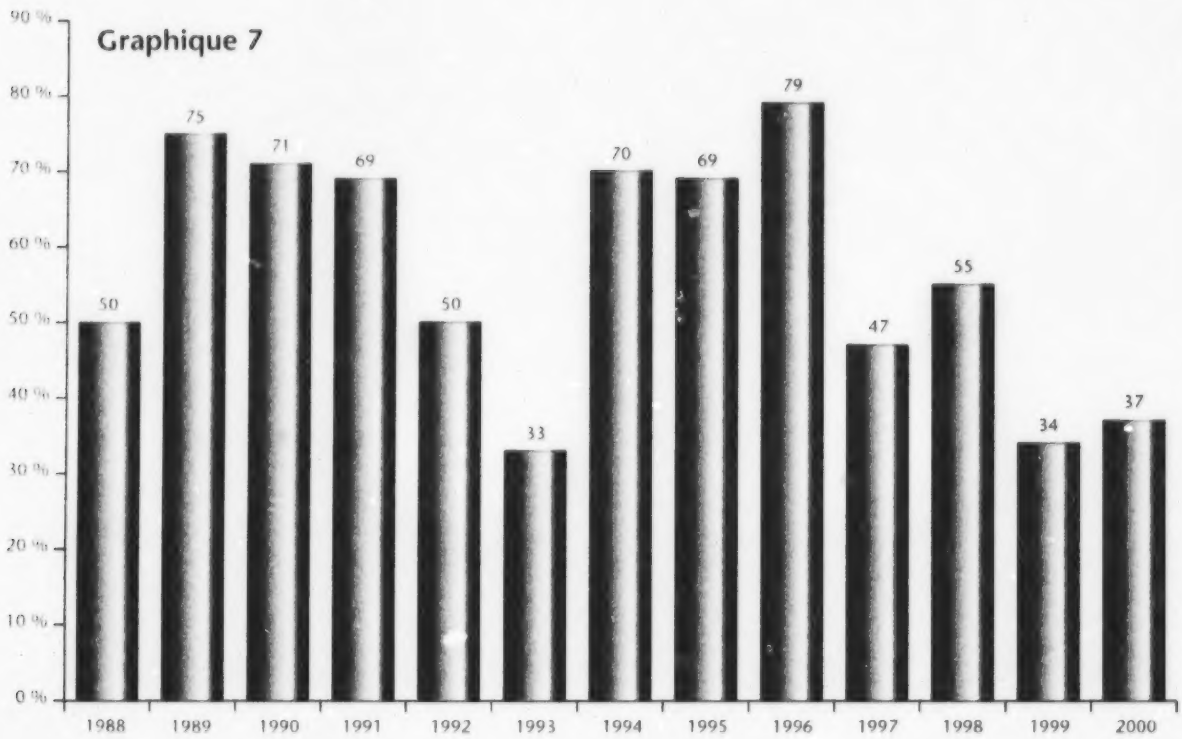


Taux de plaintes dans les agences et ministères de la Province

Graphique 6



Pourcentage de plaintes dont l'examen a donné raison aux organismes publics (ministères et agences de la Province)

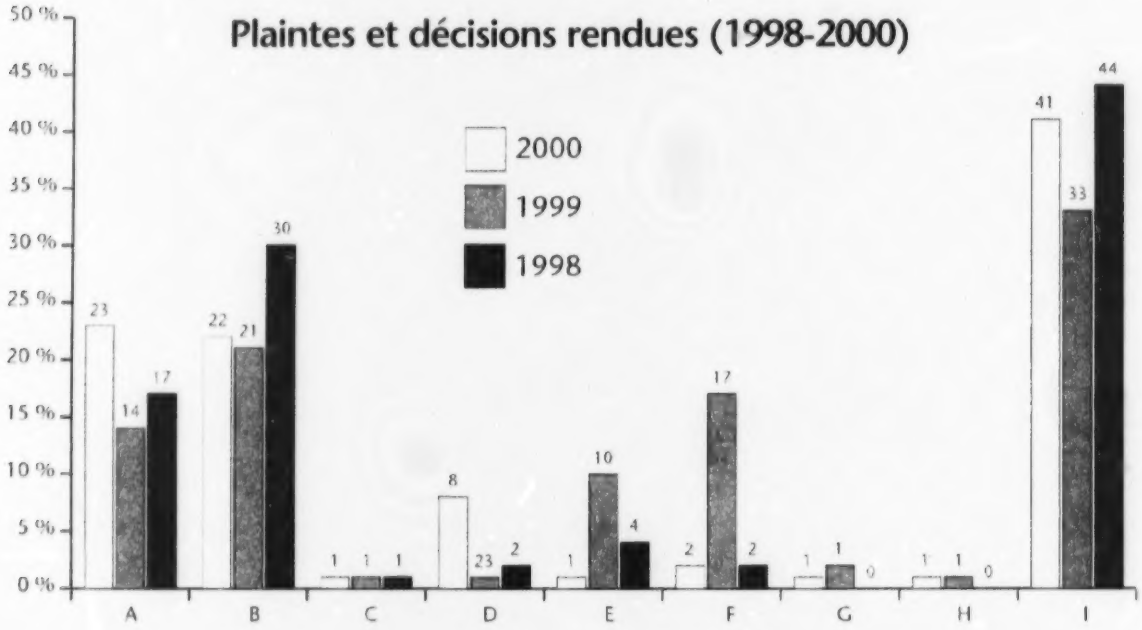


Renseignements Statistiques

Plaintes et décisions rendues en 2000

En l'an 2000, notre bureau a reçu 224 plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. De ce nombre, 133 ont été réglées et 91 ont été reportées à l'an 2001. Nous avons également réglé trois plaintes reportées de 1997, 4 plaintes reportées de 1998 et 30 plaintes reportées de 1999. Au total, 170 plaintes ont été réglées en l'an 2000.

Les décisions rendues relatives aux 224 plaintes qui ont été reçues en l'an 2000 concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée sont illustrées dans le tableau ci-dessous. Les catégories de décisions rendues, indiquées par les lettres A à I sur le diagramme en bâtons et utilisées tout au long du présent rapport annuel, sont également expliquées ci-dessous.



A = Plainte fondée ou fondée en partie

Plainte fondée ou fondée en partie et, dans le cas des plaintes relatives à l'accès à l'information, accès à l'information accordé après des démarches non officielles.

B = Plainte non fondée

Plainte sans aucun fondement.

C = Recommandation

Plainte fondée ou fondée en partie ayant fait l'objet d'une recommandation après que les démarches non officielles n'eurent rien donné.

D = Plainte abandonnée par l'ombudsman

Arrêt de l'enquête avant que la plainte n'ait été réglée.

E = Plainte abandonnée par le client

Arrêt de l'enquête avant que la plainte n'ait été réglée.

F = Plainte refusée

Après enquête, plainte refusée par l'ombudsman, habituellement parce qu'elle ne relève pas de ses compétences ou parce qu'elle est prématurée.

G = Aide accordée

Traitement d'une plainte en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, pour laquelle une aide a été accordée.

H = Information fournie

Traitement d'une plainte en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, pour laquelle de l'information (autre que des documents demandés) a été fournie.

I = Plainte à l'étude

Plainte encore à l'étude au 1er janvier 2001.

Source des plaintes

MUNICIPALITÉ	NOMBRE
Municipalité non identifiée*	15
Belair	1
Brandon	1
Camp Morton	2
Carman	1
East St. Paul	1
Flin Flon	1
Île-des-Chênes	2
Lac-du-Bonnet	1
Lorette	1
Minnedosa	1
Morden	1
Morris	1
Oak Bank	1
Roblin	1
Russell	1
St. Andrews	1
Saint-Norbert	3
Strathclair	1
Winkler	1
Winnipeg	175
Canmore (Alberta)	1
Edmonton (Alberta)	1
Kimberly (Colombie britannique)	1
Vancouver (Colombie britannique)	2
Don Mills (Ontario)	1
Hamilton (Ontario)	1
Toronto (Ontario)	2
Hubbards (Nouvelle-Écosse)	2
TOTAL	**224**

Nota : *Indiquer le nom de cette municipalité risquerait de révéler l'identité du plaignant.

Plaintes reçues en l'an 2000 par catégorie et décision rendue en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*

Ministère ou catégorie	Total	Refus	Abandon (Client)	Abandon (Omb)	Info-fournie	Non fondée	Fondée ou fondée en partie	Recomm.	À l'étude
Organisme public									
Affaires autochtones et du Nord	**2**	-	-	-	-	-	2	-	-
Agriculture et Alimentation	**6**	-	-	-	-	1	4	-	1
Commission de la fonction publique	**1**	-	-	1	-	-	-	-	-
Conservation	**20**	-	1	-	-	5	5	-	9
Consommation et Corporations	**5**	-	-	-	-	-	2	-	3
Culture, Patrimoine et Tourisme	**4**	-	-	-	-	1	-	-	3
Éducation et Formation professionnelle	**2**	-	-	-	1	-	1	-	-
Conseil exécutif	**6**	-	-	-	-	1	3	-	2
Services à la famille et Logement	**8**	-	-	1	-	2	1	-	4
Services à l'enfant et à la famille de la région du Centre du Manitoba	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Services à l'enfant et à la famille (région non identifiée)	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg	**1**	-	-	-	-	1	-	-	-
Finances	**4**	-	-	-	-	2	1	-	1
Santé	**7**	1	-	1	-	2	3	-	-
Transports et Services gouvernementaux	**5**	-	-	-	-	2	3	-	-
Affaires intergouvernementales	**6**	-	-	2	-	-	1	-	3
Industrie, Commerce et Mines	**3**	-	-	-	-	-	2	-	1
Justice	**14**	-	-	1	-	1	2	-	10
Travail	**6**	-	-	1	-	1	1	2	1
Commission des droits de la personne	**1**	-	-	-	-	-	1	-	-
Hydro-Manitoba	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Corporation manitobaine des loteries	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Société d'assurance publique du Manitoba	**8**	-	-	-	-	4	-	-	4
Commission des accidents du travail*	**24**	3	-	1	-	6	-	-	14
Organisme public local									
Ville de Winnipeg	**27**	1	-	1	-	8	9	-	8
M.R. de Cartier	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
M.R. de Lac-du-Bonnet	**1**	-	1	-	-	-	-	-	-
M.R. de Ritchot	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
M.R. de Rosser	**2**	-	-	-	-	-	-	-	2
M.R. de St. Andrews	**1**	-	-	-	-	-	1	-	-
M.R. de St. Clements	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
M.R. de Taché	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Division scolaire d'Evergreen	**2**	-	-	-	-	2	-	-	-
Conseil scolaire Lord Selkirk	**1**	-	-	1	-	-	-	-	-
Université du Manitoba	**1**	-	-	1	-	-	-	-	-
Seven Oaks General Hospital	**1**	-	-	-	-	-	-	-	1
Hôpital général de Saint-Boniface	**1**	-	-	1	-	-	-	-	-
Office régional de la santé de Winnipeg	**1**	-	-	-	-	-	1	-	-
Organisme non public	**2**	-	-	2	-	-	-	-	-
Total	**181**	**5**	**2**	**14**	**1**	**39**	**43**	**2**	**75**

Nota * Des 24 plaintes reçues, 12 ont été déposées par un particulier et 10 par un autre.

Plantes reçues en l'an 2000 par catégorie et décision rendue en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*

Dépositaire	Total	Refus	Abandon (Client)	Abandon (Omb)	Non fondée	Fondée ou fondée en partie	Recomm.	À l'étude
Organisme public								
Éducation et Formation professionnelle	1	-	-	-	-	-	-	1
Santé	1	-	-	-	-	-	-	1
Justice	1	-	-	-	1	-	-	-
Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg	1	-	-	-	1	-	-	-
Société d'assurance publique du Manitoba	1	-	-	-	1	-	-	-
Commission des accidents du travail	2	-	-	1	1	-	-	-
Organisme public local								
Ville de Winnipeg	1	-	-	-	1	-	-	-
Office régional de la santé de Winnipeg	1	-	-	-	-	-	-	1
Établissement de soins de santé								
Cancer Care Manitoba	1	-	-	-	1	-	-	-
Grace General Hospital	3	-	-	-	-	2	-	1
Centre des sciences de la santé	1	-	-	1	-	-	-	-
Centre de santé Misericordia	1	-	-	-	-	-	-	1
Morden Medical Centre	1	-	-	-	-	-	-	1
River View Health Centre	1	1	-	-	-	-	-	-
Clinique Saint-Boniface Clinic	2	-	-	-	-	1	-	1
Seven Oaks General Hospital	1	-	-	-	1	-	-	-
Victoria General Hospital	2	-	-	2	-	-	-	-
Professionnel de la santé								
Chiropraticien	5	-	-	-	1	-	-	4
Médecin	4	-	-	-	-	3	-	1
Optométriste	1	-	-	-	-	-	-	1
Psychiatre	6	-	-	-	2	2	-	2
Total	38	1	-	4	10	8	-	15

Plaintes traitées en l'an 2000 par la division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée par catégorie et décision rendue en vertu de la *Loi sur l'Ombudsman*

Ministère ou catégorie	Total	Aide accordée	Refus	Abandon (Client)	Abandon (Omb)	Info fournie	Non. fondée	Fondée ou fondée en partie	Recomm.	À l'étude
Eden Mental Health Centre	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Santé	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Justice	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
M.R. de Lac-du-Bonnet	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-
M.R. de Rosser	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Total	5	1	-	-	-	1	1	1	-	1

Plaintes reportées d'années précédentes par catégorie et décision rendue

Cinquante-deux plaintes déposées en 1999, dix déposées en 1998 et trois déposées en 1997 concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée ont été reportées en l'an 2000. De ces 65 plaintes, vingt-huit ont été reportées en 2001 et trente-sept ont été réglées comme suit :

Ministère ou catégorie	Total	Refus	Abandon (Client)	Abondon (Omb)	Non fondée	Fondée ou fondée en partie	Recomm.	À l'étude
Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée								
Organisme public								
Commission de la fonction publique (1998)	**2**	-	-	-	-	-	-	2
Consommation et Corporations	**1**	-	-	-	-	-	-	1
(1998)	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Environnement	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Services à la famille	**3**	-	-	-	-	-	-	3
Finances	**1**	-	-	-	-	1	-	-
(1998)	**2**	-	-	-	-	-	-	2
Services gouvernementaux	**2**	-	-	-	-	-	-	2
Voirie et Transports	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Justice	**4**	-	-	-	-	-	-	4
(1998)	**4**	-	-	-	4	-	-	-
(1997)	**3**	-	-	-	3	-	-	-
Société d'assurance publique du Manitoba	**2**	-	-	-	1	1	-	-
Ressources naturelles	**3**	-	-	-	-	1	-	2
Développement rural	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Commission des accidents du travail	**11**	-	-	-	10	1	-	-
Organisme public local								
Ville de Winnipeg	**2**	-	-	-	1	-	-	1
(1998)	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Loi sur les renseignements médicaux personnels								
Organisme public								
Fondation manitobaine de lutte contre les dépendances	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Société d'assurance publique du Manitoba	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Commission des accidents du travail	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Organisme public local								
Ville de Winnipeg	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Établissement de soins de santé								
Assiniboine Clinic	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Centre des sciences de la santé	**3**	-	-	-	-	-	1	2
Middlechurch Home	**1**	-	-	1	-	-	-	-
Professionnel de la santé*								
Bohémier, Gérald, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Bohémier, Gilbert, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Daien, Alan, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Mestdagh, Brian, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Pops, Henry, D.C.	**1**	-	-	-	-	-	1	-
Loi sur l'Ombudsman								
Établissement de soins de santé								
Eden Mental Health Centre	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Justice	**1**	-	-	-	-	1	-	-
Travail	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Société d'assurance publique du Manitoba	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Développement rural	**1**	-	-	-	-	-	-	1
Commission des accidents du travail	**1**	-	-	-	1	-	-	-
Total	**65**	-	-	**1**	**23**	**7**	**6**	**28**

Nota : Les noms de ces professionnels de la santé ont été rendus publics par les médias et ils ont également été mentionnés dans notre rapport annuel de 1999.

Partie 1 :

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

☑ **ORGANISMES PUBLICS**

☐ ORGANISMES PUBLICS LOCAUX

INTRODUCTION À *LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE* : ORGANISMES PUBLICS

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* du Manitoba a été promulguée le 4 mai 1998 en remplacement de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, en vigueur depuis le 30 septembre 1988.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* confère à un particulier un droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics du Manitoba, sous réserve de certaines exceptions limitées et précises. La Loi oblige également les organismes publics à protéger les renseignements personnels contenus dans les documents qu'ils détiennent.

L'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* énonce ce qui suit :

Objets de la Loi

2 La présente loi a pour objets :

- *de donner aux personnes un droit d'accès aux documents qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;*
- *de donner aux particuliers un droit d'accès aux documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;*
- *de donner aux particuliers le droit de demander la correction des documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics;*
- *de régir le mode selon lequel les organismes publics peuvent recueillir des renseignements personnels auprès de particuliers et de protéger les particuliers contre l'utilisation ou la communication non autorisée de ces renseignements par ces organismes;*
- *de prévoir l'exercice de recours indépendants à l'égard des décisions prises par les organismes publics sous son régime.*

ORGANISMES PUBLICS

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'applique, en partie, aux « organismes publics », notamment aux ministères du gouvernement provincial, aux organismes gouvernementaux et aux organismes publics locaux. Les « *organismes publics locaux* », qui comprennent diverses entités comme les établissements d'éducation, les établissements de soins de santé et les organismes gouvernementaux, sont traités dans une autre partie de notre rapport annuel.

Les organismes publics provinciaux relèvent du pouvoir exécutif du gouvernement du Manitoba. Il s'agit notamment des ministères du gouvernement, des bureaux des ministres du gouvernement et du bureau du Conseil exécutif (le Cabinet). La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* vise également les organismes du gouvernement du Manitoba, comme les conseils, les commissions ou tout organisme similaire dont les membres sont nommés en vertu d'une loi ou par le lieutenant-gouverneur en conseil.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne vise ni le pouvoir législatif ni le pouvoir judiciaire du gouvernement. Ces organismes disposent de leurs propres lois ou règlements concernant l'accès aux renseignements et la protection de la vie privée.

En outre, l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* définit certains documents non visés par la Loi, même lorsqu'ils sont détenus par des organismes publics. Il s'agit, entre autres, des renseignements figurant dans un document judiciaire, des documents des députés à l'Assemblée législative qui ne sont pas ministres, des documents personnels ou de circonscription électorale des ministres, des documents établis par ou pour les fonctionnaires de l'Assemblée législative tels l'ombudsman du Manitoba. Les lois suivantes du Manitoba ont préséance en cas d'incohérence ou de conflit entre leurs dispositions et celles de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* : la *Loi sur l'adoption*, la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les statistiques*, la *Loi sur les statistiques de l'état civil* et la *Loi sur les accidents du travail*.

RÔLE DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule que les décisions prises par les organismes publics aux termes de la Loi doivent faire l'objet d'une évaluation indépendante. L'ombudsman est un fonctionnaire indépendant de l'Assemblée législative pourvu de vastes pouvoirs d'enquête. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* lui confère, entre autres attributions, le pouvoir de faire enquête sur les plaintes concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Un particulier peut déposer une plainte auprès de l'ombudsman, aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, lorsqu'on lui refuse l'accès à des documents demandés en vertu de la Loi. Si, après examen de la plainte par l'ombudsman, la personne n'obtient pas l'accès à tous les documents demandés, elle peut interjeter appel auprès de la Cour du Banc de la Reine. Si l'ombudsman est d'avis que la décision soulève un important problème d'interprétation juridique ou que l'intérêt public est en cause, il peut en appeler du refus d'accès auprès du tribunal au nom de l'auteur de la demande (avec son consentement) ou intervenir à titre de partie dans un appel.

L'ombudsman doit également faire enquête sur les plaintes visant la protection de la vie privée, lorsque des renseignements personnels concernant un particulier ont été recueillis, utilisés, communiqués ou protégés d'une manière inadéquate par un organisme public en violation de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

À part le pouvoir de faire enquête sur les plaintes relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, la Loi confère d'autres attributions à l'ombudsman, dont les suivantes :

- *procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour contrôler et garantir l'observation de la Loi;*
- *renseigner le public au sujet de la présente loi et recevoir des commentaires du public au sujet de son application;*
- *commenter les répercussions qu'ont sur l'accès aux renseignements ou sur la protection de la vie privée les projets ou les programmes législatifs des organismes publics;*
- *commenter les répercussions qu'a sur la protection de la vie privée l'utilisation ou la communication de renseignements personnels en vue du couplage de documents ou le recours à la technologie de l'information dans la collecte, le stockage, l'utilisation ou la transmission de renseignements personnels; et à porter à la connaissance du responsable d'un organisme public tout manquement à l'obligation de prêter assistance aux auteurs de demandes.*

Dans l'exercice de certaines attributions générales qui lui sont conférées par la loi, notre bureau a ouvert des dossiers désignés « *enquêtes spéciales* ». Ces enquêtes portent souvent sur des questions plus vastes ou sur des problèmes systémiques soulevés par une plainte ou un problème porté à notre attention.

En mai 2001, notre Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée a été restructurée en deux équipes, une équipe d'enquête sur la conformité et une équipe de vérification de la conformité. Cette restructuration a pour but de contrebalancer la pression incessante d'affecter toutes les ressources humaines disponibles de la Division au règlement des plaintes officielles déposées à notre bureau en vertu de la partie 5 de la Loi (intitulée « Plaintes »), au détriment des obligations importantes et pressantes qui incombent à notre bureau en vertu de la partie 4 de la Loi.

L'équipe d'enquête sur la conformité, composée de quatre enquêteurs chargés des vérifications de conformité et d'un directeur, traite surtout les plaintes déposées par des particuliers aux termes de la partie 5 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, ainsi que certaines plaintes dont l'ombudsman a pris l'initiative. L'équipe de vérification de la conformité, composée de deux enquêteurs chargés des vérifications de conformité et d'un directeur, centre son attention sur les plaintes portant sur des problèmes systémiques et déposées en vertu de la partie 5 de la Loi, tels que les situations où il y a de multiples dépositaires de renseignements personnels. Elle exerce également les pouvoirs et attributions conférés à l'ombudsman sous le régime de la partie 4 de la Loi. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport annuel, le Bureau est à revoir les responsabilités des deux équipes, de telle sorte que l'équipe de vérification de la conformité ne s'occupe pas encore exclusivement des activités pour lesquelles elle a été mise sur pied.

ACTIVITÉS EN L'AN 2000

En l'an 2000, notre bureau a reçu 181 plaintes déposées aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* dont 137contre des organismes publics, c'est-à-dire contre des ministères et des organismes du gouvernement provincial.

Nous présentons ci-dessous des sommaires de cas traités en l'an 2000, mettant en cause des ministères et des organismes du gouvernement provincial. Les remises en question importantes, portant à la fois sur des questions de fond et sur des points techniques, de la législation en matière d'accès à l'information qui ont marqué le début et la fin de l'an 2000 sont abordées sous la rubrique Conseil exécutif / Finances Manitoba. Les trois autres sommaires présentés dans cette section ont trait à la question de l'accès à l'information et à la protection de la vie privée de personnes décédées. Chacun des cas résumés ci-dessous illustre le travail minutieux que nécessitent les enquêtes sur les plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. On trouvera à la section « Revue de l'année » du présent rapport annuel les tendances manifestes qui se dégagent des cas étudiés, ainsi que notre appréciation du degré de conformité en général des organismes publics au cours de l'année.

Consommation et corporations Manitoba

L'une des attributions conférées à l'ombudsman par la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée est celle de commenter les questions liées à l'accès à l'information et la protection de la vie privée, y compris de « commenter les répercussions qu'a sur la protection de la vie privée ... l'utilisation ou la communication de renseignements personnels en vue du couplage de documents. »

Les commentaires que nous formulons sur une question particulière permettent à notre bureau de donner des conseils à un organisme public et servent à l'élaboration d'un rapport écrit sur les conclusions auxquelles nous sommes arrivés. Dans les cas où notre bureau constate qu'une pratique ou une procédure particulière n'est pas conforme à la législation en la matière, cet avis est incorporé à notre rapport. L'organisme public a ensuite l'occasion de faire connaître sa réaction à notre point de vue. Si, après avoir examiné la réponse de l'organisme, notre bureau estime que l'organisme en question n'observe toujours pas la loi, nous décidons alors s'il y a lieu de poursuivre notre enquête ou de formuler des recommandations.

En guise d'illustration de cette démarche, nous présentons ci-dessous le contexte et le sommaire d'un commentaire que nous avons remis à Consommation et Corporations Manitoba en l'an 2000. Le point abordé illustre le rôle rempli par le Comité d'évaluation, un organisme constitué sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée par le ministre responsable de l'application de la Loi et ayant pour mandat de fournir son avis, dans des circonstances précises, au responsable d'un organisme public.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 105

Commentaire sur la communication en nombre de données relatives à des personnes décédées

Le Bureau de l'état civil de Consommation et Corporations Manitoba a demandé à notre bureau de commenter les implications au regard de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* du renouvellement d'un accord de fournir divers renseignements personnels relatifs à des personnes décédées au bureau du directeur général d'Élections Canada.

Élections Canada avait demandé au Bureau de l'état civil de lui communiquer des renseignements personnels recueillis et stockés dans une banque de données informatisée du Bureau, afin de lui permettre de les apparier aux renseignements personnels stockés dans la banque de données de la liste électorale du gouvernement fédéral. Élections Canada a mis au point une liste électorale « permanente » qu'elle met à jour à partir de renseignements provenant de banques de données provinciales. Cette façon de faire a remplacé le recensement fait de porte à porte pour obtenir des renseignements au sujet des électeurs.

Deux ans auparavant, le Bureau de l'état civil avait conclu un accord avec Élections Canada selon lequel il acceptait de communiquer à Élections Canada des renseignements personnels concernant chaque décès ayant lieu dans la province et comprenant le nom, la date de naissance, le sexe et l'adresse de la personne décédée aux fins de la mise à jour de la liste nationale des électeurs. L'accord a été suspendu lorsque des renseignements personnels transmis à Élections Canada par un autre ministère ont été égarés.

Parmi les points que nous avons pris en considération aux fins de commentaire, il y avait celui de savoir si la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée autorise pareille communication de renseignements et si l'accord mis en suspens protégerait les renseignements personnels de manière conforme à la Loi.

Aux termes de l'accord proposé, le Bureau de l'état civil communiquerait en nombre à Élections Canada, à intervalles réguliers, des renseignements personnels tirés de sa banque de données afin qu'ils soient appariés aux renseignements personnels de la banque de données d'Élections Canada. Nous avons noté que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule qu'un organisme public n'utilisera ou ne communiquera des renseignements personnels que dans la mesure prévue à la section de la Loi intitulée « Restrictions quant à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels ».

Les articles 44 et 45 de la Loi établissent à quelles fins un organisme public peut communiquer des renseignements personnels. Cependant, nous étions de l'avis que l'article 46 de cette loi prévoit un mécanisme de responsabilisation transparent et dynamique pour l'approbation de communications en nombre et de certaines autres communications. Voici en partie le libellé de cet article :

> ***Application***
> ***46(1)*** *Le présent article ne s'applique qu'aux utilisations et qu'aux communications que la présente section n'autorise pas autrement.*
>
> ***Évaluation des autres utilisations ou communications***
> ***46(2)*** *L'organisme public qui ou bien projette d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels en vue du couplage de banques de renseignements ou de l'appariement de renseignements personnels se trouvant dans deux banques de renseignements ou bien reçoit une demande de communication en nombre de renseignements personnels se trouvant dans un registre public ou dans un autre recueil de renseignements personnels ne peut les utiliser ou les communiquer qu'avec l'approbation de son responsable.*
>
> ***Renvoi au Comité d'évaluation***
> ***46(3)*** *Si un ministère ou un organisme gouvernemental est l'auteur ou le destinataire du projet ou de la demande, le responsable renvoie la demande au Comité d'évaluation pour obtenir son avis.*

Là où la communication de renseignements personnels n'est autorisée que dans la mesure prévue aux articles 44 et 45 de la Loi, la communication en nombre peut néanmoins être autorisée en faisant appel au processus d'évaluation énoncé à l'article 46. Dans le cas qui nous intéresse ici, ceci semblait être la voie la plus propice à prendre en considération; par conséquent, nous ne nous sommes pas arrêtés aux dispositions de la Loi qui autorisent la communication de renseignements personnels en vertu des articles 44 et 45.

Conformément à l'article 46 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'organisme public doit, avant de conclure une entente écrite, recevoir et prendre en considération l'avis du Comité d'évaluation par rapport à plusieurs sujets dont, notamment, le consentement, l'évaluation des risques possibles et des avantages qui découlent de la communication, ainsi que la protection des renseignements personnels :

> ***Renvoi au Comité d'évaluation***
> ***46(3)*** *Si un ministère ou un organisme gouvernemental est l'auteur ou le destinataire du projet ou de la demande, le responsable renvoie la demande au Comité d'évaluation pour obtenir son avis.*
>
> ***Avis du Comité d'évaluation***
> ***46(5)*** *Le Comité d'évaluation évalue le projet ou la demande dont il est saisi et fournit au responsable de l'organisme public son avis au sujet des questions que vise le paragraphe (6).*

Conditions d'approbation

46(6) *Le responsable ne peut approuver le projet ou la demande que si les conditions suivantes sont réunies :*

a) l'avis demandé au Comité d'évaluation a été reçu et examiné;

b) le responsable est convaincu, à la fois :

(i) que les fins visées par le projet ou la demande ne peuvent être normalement réalisées que si les renseignements personnels sont donnés sous une forme qui permette d'identifier des particuliers,

(ii) qu'il est déraisonnable ou peu pratique d'obtenir le consentement des particuliers que les renseignements personnels concernent,

(iii) que l'usage ou la communication ne risque pas de nuire aux particuliers que les renseignements personnels concernent et que les avantages qui en découlent servent nettement l'intérêt public;

c) le responsable a approuvé des conditions ayant trait aux questions suivantes :

(i) l'utilisation des renseignements personnels,

(ii) la protection des renseignements personnels, y compris la sécurité et la confidentialité,

(iii) le retrait ou la destruction des éléments permettant d'identifier des particuliers le plus tôt possible, si cela est indiqué,

(iv) l'utilisation ou la communication ultérieure des renseignements sous une forme permettant d'identifier des particuliers sans l'autorisation écrite expresse de cet organisme;

d) le destinataire des renseignements personnels a conclu un accord écrit en vertu duquel il s'engage à observer les conditions approuvées.

En plus de la prescription de la Loi relative à la protection des renseignements personnels énoncée au sous-alinéa 46(6)c)(ii), la Loi dispose ce qui suit à ce sujet :

Protection des renseignements personnels

41 *Le responsable d'un organisme public protège les renseignements personnels, en conformité avec les exigences que prévoient les règlements, en prenant les mesures de sécurité voulues contre des risques tels que l'accès, l'utilisation, la communication ou la destruction non autorisé.*

Le Bureau de l'état civil nous a avisés que l'accord comportait un certain nombre de dispositions visant à assurer la sécurité et la protection des données. Nous avons revu les clauses de l'accord au regard de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et nous avons suggéré au Bureau de l'état civil diverses mesures pour accroître la sécurité des renseignements en question.

À la suite de nos commentaires, nous avons appris que le Comité d'évaluation avait examiné la question de communications en nombre et qu'il avait donné son avis aux responsables de l'organisme public à ce sujet. Nous avons également appris que le Bureau de l'état civil avait pris en considération nos suggestions touchant les dispositions sur la sécurité des renseignements personnels. Enfin, le Bureau de l'état civil nous a avisés qu'il avait communiqué des renseignements personnels concernant des Manitobains décédés à Élections Canada aux fins de la mise à jour de la liste nationale des électeurs.

Nous avons fait mention plus haut, à la section *Revue de l'année*, de 36 plaintes émanant de membres des médias et découlant de deux demandes générales de renseignements. Ces plaintes ont soulevé des questions fondamentales par rapport à l'administration technique des demandes d'accès dans l'ensemble de la province. Nous avons également fait mention d'une autre plainte en provenance des médias qui a trait à l'accès à l'information et qui contestait l'interprétation de fond du champ d'application des dispositions de la loi relatives aux documents confidentiels du Cabinet du gouvernement manitobain.

Ces plaintes, qui ont marqué à la fois le début et la fin de l'an 2000, ont donné lieu à des enquêtes approfondies et d'une importance capitale pour notre bureau. Dans les deux cas dont il est question ci-dessous, le Conseil exécutif, un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, a joué un rôle prépondérant.

Les demandes générales de renseignements, visant les notes documentaires de divers ministères et les frais et autres renseignements se rapportant aux déplacements du premier ministre et de divers ministres, ont été présentées à 15 organismes publics différents, dont, entre autres, le Conseil exécutif. Comme mentionné plus en détail dans la « Revue de l'année », le Conseil exécutif s'est chargé de coordonner les réponses de tous les organismes publics. Cette façon d'agir a eu pour effet de contourner le processus d'administration centrale de la Loi, dont le ministère de la Culture, du Patrimoine et de la Citoyenneté est le premier responsable, les organismes publics semblant s'en remettre au Conseil exécutif au lieu d'assumer, comme le prévoit la Loi, la responsabilité de répondre eux-mêmes aux demandes qui leur avaient été adressées.

Les enquêtes menées à la suite de ces plaintes nombreuses se sont avérées compliquées et prolongées, notre bureau ayant mis près de neuf mois à les compléter. Seules deux des plaintes avaient trait aux motifs fondamentaux invoqués pour refuser l'accès, toutes les autres touchant des points techniques. Dans le cas des deux plaintes en question, notre bureau en a arrêté l'enquête lorsqu'elles ont été abandonnées par suite du départ du plaignant du Manitoba.

On trouvera ci-dessous un exposé de l'autre cas dont il a été question à la section « Revue de l'année ». Ce cas a permis à notre bureau d'étudier de près le sens et la portée de l'exception à la communication de l'information lorsqu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. La plainte relative au refus d'accès à l'information a été portée contre Finances Manitoba et visait plus précisément le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet. Toutefois, au cours de notre examen de la question, on nous a renvoyés au Conseil exécutif pour toute discussion à ce sujet. La question de l'interprétation des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* relatives aux documents confidentiels du Cabinet avait déjà fait l'objet, en début d'année, de discussions entre notre bureau et le Conseil exécutif, dans le cadre de notre enquête sur les plaintes découlant de demandes générales de renseignements.

Tel qu'exposé ci-dessous, le gouvernement soutenait, en s'appuyant soi-disant sur la tradition parlementaire, que la communication du nom des membres du Conseil du Trésor ayant participé aux réunions du Conseil aurait pour effet de divulguer des renseignements protégés par l'exception obligatoire de la Loi relative aux documents confidentiels du Cabinet. Ce point de vue préoccupe notre bureau, car il a pour effet d'étendre le champ d'application de l'exception obligatoire au-delà des renseignements dont la communication révélerait le contenu des délibérations du Cabinet. En dernière analyse, les renseignements demandés ont été transmis au demandeur, mais la décision de les communiquer a été prise en invoquant la notion de consentement du Cabinet.

Notre bureau demeure convaincu que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* respecte les principes de la solidarité ministérielle et de la responsabilité collective de tous les ministres en ce qui concerne les décisions du Cabinet. Le paragraphe 19(1) de la Loi protège la confidentialité de la prise de décision du Cabinet, en exemptant de la communication les renseignements dont la divulgation révélerait le contenu de ses délibérations. L'échange libre et franc des idées et des points de vue nécessaire au bon déroulement des réunions du Cabinet se trouve ainsi à être assuré.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 200

Un Cabinet fermé à clé

Un membre des médias a déposé une plainte à notre bureau relative à l'effet qu'elle s'était vu refuser accès à l'information par Finances Manitoba en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. La plaignante avait demandé à avoir accès aux « registres de présence des membres du Conseil du Trésor aux réunions que celui-ci a tenues depuis le 5 octobre 1999. »

Le fonctionnaire responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements a répondu à l'auteure de la demande, en l'avisant que l'accès à l'information lui était refusé. Dans sa lettre, il déclarait ce qui suit :

> *Veuillez prendre note que la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée prévoit une exception obligatoire à la communication en ce qui concerne le Cabinet ou un de ses comités, tels que, par exemple, le Conseil du Trésor. Le paragraphe 19(1) de la Loi exige que le ministère refuse de communiquer des renseignements confidentiels du Cabinet. Les documents demandés sont assujettis au paragraphe 19(1) de ladite loi et, en particulier, à l'alinéa (1)a) en ce qu'ils sont des documents du Cabinet qui révèlent la teneur de ses délibérations et à l'alinéa (1)d) en ce qu'ils font état de communications entre ministres aux fins visées par cet alinéa. Par conséquent, votre demande d'accès est refusée.*

Les exceptions invoquées sont les suivantes :

> ***Documents confidentiels du Cabinet***
> ***19(1)*** *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui révéleraient le contenu des délibérations du Cabinet, y compris :*
>
> *a) les ordres du jour du Cabinet, ses procès-verbaux ou les autres documents concernant ses délibérations ou ses décisions;*
>
> *d) les documents faisant état de communications entre les ministres ayant directement trait à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;*

En réponse à la plainte déposée, nous avons fait enquête auprès du ministère des Finances. L'organisme public nous a informés que les documents demandés étaient des procès-verbaux de réunions du Conseil du Trésor. Nous avons alors demandé à examiner un échantillon représentatif des renseignements non divulgués et invité l'organisme public à nous soumettre pour étude toute documentation à l'appui des exceptions invoquées. Pour étayer son recours aux exceptions invoquées, l'organisme public nous a remis un avis juridique, accompagné d'une analyse justificative, concernant la demande d'accès qu'il avait reçu.

Au cours de notre enquête, notre bureau a examiné la copie d'un procès-verbal. Nous avons noté que le nom des personnes présentes à la réunion figurait à la première page, sous la rubrique *PRÉSENTS*. En réponse à une question de notre part, l'organisme public a confirmé que ce renseignement n'était consigné dans aucun autre document, le procès-verbal étant le seul document où figuraient les renseignements demandés.

En outre, au cours de notre enquête, la plaignante a précisé qu'elle ne demandait à connaître que le nom des membres actuels du Conseil du Trésor et non celui d'autres personnes ayant participé aux réunions du Conseil. Elle a ajouté qu'elle ne cherchait pas à obtenir les renseignements sous une forme permettant de connaître les dates exactes des réunions du Conseil, mais seulement le nom des membres du Conseil et le nombre de réunions auxquelles ils avaient participé.

L'organisme public nous a fait part de ses arguments justifiant la raison d'être de la confidentialité des documents du Cabinet, laquelle vise à protéger la prise de décisions et le contenu des délibérations du Cabinet. Selon l'organisme, la divulgation de l'identité des décideurs minerait le principe de la responsabilité collective des ministres à l'égard des décisions du Cabinet. À son avis, aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi, des catégories entières de documents sont exemptées de la communication, peu importe la nature précise de leur contenu et, par conséquent, les documents en question, à savoir les procès-verbaux du Conseil du Trésor, étaient clairement assujettis aux dispositions de l'alinéa 19(1)a). De plus, l'organisme a soutenu que la divulgation du nom des personnes présentes à ces réunions ferait état de communications entre les ministres et que, par conséquent, elle était assujettie aux dispositions de l'alinéa 19(1)d. Étant donné que, de l'avis de l'organisme, l'exception à la communication s'applique aux documents demandés en ce qu'ils font partie d'une catégorie de documents, et non aux renseignements contenus dans ces documents, l'organisme public estimait que la prescription de la Loi relative aux prélèvements ne s'appliquait pas dans les circonstances.

Notre bureau a examiné attentivement les arguments avancés par l'organisme public pour étayer son recours aux clauses d'exception invoquées et en est arrivé aux conclusions suivantes.

À notre avis, le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* n'exempte pas de la communication des catégories entières de « documents », mais plutôt un type particulier de « renseignements » dont la divulgation aurait pour effet de révéler le contenu des délibérations du Cabinet. Pour que les exceptions invoquées puissent s'appliquer, les renseignements concernés doivent eux-mêmes révéler le contenu de ces délibérations. Ainsi, la question pertinente à se poser concernant l'application de ces dispositions de la Loi est celle de déterminer si la communication des renseignements demandés révélerait le contenu des délibérations du Conseil du Trésor.

L'organisme public avait informé notre bureau qu'il n'existait pas en tant que tel un registre des présences, mais plutôt des documents dans lesquels étaient consignés des renseignements sur les présences. Les renseignements demandés faisaient partie des procès-verbaux des réunions du Conseil du Trésor. En ce qui concerne ces documents, l'auteure de la demande ne souhaitait avoir accès qu'aux noms des personnes présentes aux réunions et non aux autres renseignements qu'ils comportaient.

À notre avis, l'alinéa 19(1)a) n'exempte pas de la communication les procès-verbaux à titre de catégorie de documents. L'exception ne s'applique qu'aux renseignements contenus dans les procès-verbaux qui révéleraient le contenu des délibérations du Cabinet. En outre, à notre avis, l'alinéa 19(1)d) ne s'applique pas aux noms des personnes présentes, car on ne peut soutenir que la divulgation du nom des membres du Conseil du Trésor, en soi, révélerait le contenu de leurs délibérations.

Il apparaissait évident que les renseignements des procès-verbaux, autres que la liste des présences, étaient assujettis aux exceptions invoquées. Toutefois, étant donné que l'auteure de la demande ne demandait pas à avoir accès à ces renseignements, ils pouvaient alors en être retranchés. À cet égard, le paragraphe 7(2) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* porte ce qui suit :

Prélèvements

7(2) *Le droit d'accès aux documents ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section 3 ou 4 de la présente partie; toutefois, si ces renseignements peuvent être prélevés d'un document sans poser de problèmes sérieux, l'auteur de la demande a un droit d'accès au reste du document.*

De plus, la Loi prévoit qu'un organisme public peut créer un document sous la forme demandée, en ces termes :

Création d'un document sous la forme demandée

10(2) *Si un document existe mais ne se trouve pas sous la forme demandée, le responsable de l'organisme public peut créer le document sous la forme demandée s'il est d'avis que cette solution s'avère plus simple et moins coûteuse pour l'organisme public.*

Nous avons discuté des conclusions auxquelles nous sommes arrivés avec Finances Manitoba et des démarches ont été entreprises afin de résoudre cette question à l'amiable. Notre bureau a indiqué qu'il était possible de donner accès aux renseignements demandés soit en retranchant les renseignements confidentiels et en ne communiquant que le nom des membres du Conseil du Trésor consignés dans les documents visés, soit en créant une liste des personnes présentes à partir des procès-verbaux.

À la suite de nos discussions, l'organisme public a reconsidéré sa position initiale. Finances Manitoba est demeuré de l'avis que le paragraphe 19(1) de la Loi s'applique à tous les renseignements demandés, mais il a néanmoins autorisé la divulgation de ces renseignements en invoquant le principe du consentement du Cabinet, plutôt qu'en se disant d'accord avec notre bureau sur la portée et la signification de l'exception relative aux documents du Cabinet.

Le cas suivant est intéressant en ce qu'il illustre, par de nombreux aspects, les rapports entre la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

La demande concernait l'accès aux renseignements médicaux personnels d'un tiers. Une demande d'accès aux renseignements médicaux personnels d'un tiers peut être faite en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (sous réserve d'exceptions bien précises, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de la protection de la vie privée d'un particulier); toutefois, un particulier doit demander l'accès aux renseignements médicaux personnels le concernant en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Dans le cas présent, la tierce partie était décédée. Si le demandeur avait été le représentant personnel du défunt, il aurait pu, en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, exercer le droit d'accès de ce dernier comme s'il était le défunt lui-même et non un tiers. Toutefois, ce n'était pas ici le cas.

Ce cas relevait de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Cependant, étant donné qu'il y était question de renseignements médicaux, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* s'appliquait également. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit une exception à l'exemption de protection de la vie privée dans les cas où une autre loi autorise ou exige expressément la communication des renseignements. La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* autorise expressément la communication des renseignements dans les cas où le dépositaire qui détient les renseignements médicaux personnels a des motifs raisonnables de croire que leur communication ne constituerait pas une atteinte injustifiée à la vie privée du défunt. Un organisme public aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* l'est également aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

En plus de déposer une plainte relative à un refus d'accès, le demandeur, à titre de parent du défunt, contestait la décision de l'organisme public d'invoquer l'alinéa 44(1)z) de la partie 3 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, une disposition relative à la vie privée, pour motiver son refus de lui communiquer les renseignements personnels de son parent. Il s'agit là d'un motif de déposer une plainte en vertu de la Loi, tel qu'il est indiqué sur le formulaire de plainte prescrit par la Loi; il s'agissait également de la première fois que notre bureau était appelé à tenir compte de ces dispositions de la Loi. Une fois de plus, nous avions affaire à un renvoi à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. En effet, l'article 35 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* établit que la partie 3 de celle-ci ne s'applique pas aux renseignements médicaux personnels auxquels s'applique la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 211

Le chassé-croisé LAIPVP – LRMP et la protection de la vie privée après la mort

Un particulier a déposé une plainte à notre bureau en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* à l'effet que le ministère de la Justice (plus précisément, le médecin légiste en chef) lui avait refusé l'accès aux documents concernant son parent défunt. Ainsi que le prévoit ladite loi, le particulier en question contestait, en tant que parent du défunt, la décision de l'organisme public d'invoquer l'alinéa 44(1)z) de cette loi pour motiver son refus de lui communiquer les renseignements personnels demandés.

L'organisme public a répondu à la demande d'accès du demandeur en invoquant le paragraphe 17(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, lequel se lit comme suit :

Atteinte à la vie privée d'un tiers

17(1) *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.*

Notre bureau a communiqué avec l'organisme public et nous avons pris entente pour examiner les documents non divulgués. L'examen de ces documents nous a permis de constater que la plupart d'entre eux comportaient des renseignements médicaux personnels du défunt. Les autres documents visés par la demande du plaignant ne comportait pas de renseignements médicaux personnels. Le demandeur nous a précisé qu'il ne souhaitait avoir accès qu'aux renseignements médicaux personnels de son parent.

L'organisme public a informé notre bureau qu'il s'était appuyé sur l'alinéa 17(2)a) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* pour déterminer que la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée de la tierce partie. L'alinéa en question se lit comme suit :

Présomption

17(2) *Est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers la communication de renseignements personnels qui le concernent dans les cas suivants :*

a) les renseignements personnels sont de nature médicale;

Notre examen des renseignements demandés a confirmé qu'il s'agissait en effet de renseignements visés par cet alinéa. L'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* constitue une exception obligatoire à la communication et, là où cet article s'applique, la loi stipule que l'organisme public ne doit pas divulguer les renseignements en question.

Néanmoins, le paragraphe 17(4) de la Loi prévoit des exceptions à cette prescription de ne pas communiquer des renseignements personnels, y compris des renseignements médicaux personnels. Au cours de notre enquête, nous avons examiné la possibilité que l'une ou l'autre des exceptions prévues puisse s'appliquer dans les circonstances, et plus particulièrement les deux dispositions suivantes :

Absence d'atteinte injustifiée

17(4) *Malgré le paragraphe (2), la communication de renseignements personnels ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers dans les cas suivants :*

c) lorsqu'un texte provincial ou fédéral autorise ou exige expressément la communication;

h) lorsque les renseignements concernent un particulier décédé depuis plus de 10 ans;

En ce qui a trait à l'alinéa 17(4)c de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, nous avons noté que la Loi sur les renseignements médicaux personnels s'applique aux renseignements médicaux personnels sous la garde ou la responsabilité de dépositaires et que Justice Manitoba est un dépositaire aux termes de cette loi. La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* prévoit un droit de discrétion qui permet à un dépositaire de communiquer des renseignements médicaux personnels à un parent d'un défunt. Voici le libellé de cette disposition de la Loi :

Communication sans le consentement du particulier

22(2) *Le dépositaire peut communiquer des renseignements médicaux personnels sans le consentement du particulier qu'ils concernent :*

d) à un parent d'un défunt s'il a des motifs raisonnables de croire que la communication ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée du défunt;

Au cours de notre examen, nous avons discuté de l'application de cette disposition avec l'organisme public. Notre bureau a demandé à l'organisme en question d'examiner la possibilité qu'il soit autorisé à divulguer les renseignements en question en vertu de l'alinéa ci-dessus.

L'organisme public nous a informés que les renseignements médicaux personnels concernant le défunt lui avaient été communiqués par un autre dépositaire, à savoir un établissement de soins de santé. Après avoir examiné la possibilité que l'alinéa 22(2)d de la Loi puisse s'appliquer aux renseignements en question, l'organisme public nous a avisés qu'il ne pouvait en arriver à la conclusion que la communication de ceux-ci ne constituerait pas une atteinte injustifiée à la vie privée du défunt.

Étant donné que les renseignements provenaient à l'origine d'un établissement de soins de santé, le médecin légiste en chef était de l'avis qu'il conviendrait mieux que ce dépositaire-là détermine si la communication des renseignements ne constituerait pas une atteinte injustifiée à la vie privée du défunt. De ce fait, l'organisme public estimait alors qu'il ne convenait pas qu'il communique les renseignements médicaux personnels du défunt à l'auteur de la demande.

En ce qui a trait à l'alinéa 17(4)h) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'auteur de la demande nous a fait savoir que son parent était décédé depuis moins de dix ans. Par conséquent, l'alinéa 17(4)h) ne pouvait s'appliquer dans les circonstances. Par contre, la prescription énoncée à l'alinéa 17(2)a) de refuser l'accès aux renseignements en question demeurait applicable.

En examinant la possibilité de communication des renseignements demandés, nous avons également noté que le paragraphe 7(2) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit ce qui suit :

> ***Prélèvements***
> ***7(2)*** *Le droit d'accès aux documents ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section 3 ou 4 de la présente partie; toutefois, si ces renseignements peuvent être prélevés d'un document sans poser de problèmes sérieux, l'auteur de la demande a un droit d'accès au reste du document.*

Nous avons donc examiné la possibilité que les renseignements puissent être prélevés des documents sans poser de problèmes sérieux. En nous appuyant sur notre étude des documents en question, nous étions de l'avis que cela n'était pas possible.

Dans la plainte déposée à notre bureau, l'auteur de la demande contestait également la décision de l'organisme public d'invoquer l'alinéa 44(1)z) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* pour motiver son refus de lui communiquer les renseignements personnels de son parent. Cette disposition de la Loi autorise un organisme public à communiquer des renseignements personnels concernant un particulier décédé à un parent de ce dernier si le responsable de l'organisme public a des motifs raisonnables de croire que la communication de ces renseignements ne constituerait pas une atteinte injustifiée à la vie privée de la personne décédée.

L'alinéa 44(1)z est une disposition relative à la vie privée de la partie 3 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, partie intitulée Protection de la vie privée, qui restreint la communication des renseignements personnels. Fait significatif, la Loi stipule que le champ d'application de la partie 3 ne couvre pas les renseignements médicaux personnels :

> ***Application de la présente partie***
> ***35*** *La présente partie ne s'applique pas aux renseignements médicaux personnels que vise la Loi sur les renseignements médicaux personnels.*

Ceci étant dit, la contestation de la décision de l'organisme public d'invoquer l'alinéa 44(1)z) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* pour motiver son refus de communiquer à l'auteur de la demande les renseignements personnels de son parent a été jugée non fondée.

Manitoba Labour

Le cas résumé ci-dessous ne constitue pas un cas exceptionnel. Il est présenté ci-dessous parce que la demande dont il est question a été examinée à plusieurs reprises par notre bureau au cours des dernières années. Il arrive souvent qu'un membre de la famille d'un employé décédé demande à Travail Manitoba à avoir accès au rapport d'enquête en matière de santé et sécurité au travail sur l'incident qui a entraîné le décès de l'employé. Dans un tel rapport, on y trouve habituellement les déclarations de témoins concernant l'incident en question. L'enquête et le rapport de l'enquête ont pour but de déterminer si des accusations seront portées relatives au décès.

La question de savoir si on peut communiquer un tel rapport lorsqu'on en fait la demande dépend des circonstances. Tel qu'il est illustré dans le cas ci-dessous, si des procédures judiciaires sont en cours, l'organisme public refusera l'accès au rapport. Une fois les procédures terminées, ou si de telles procédures n'ont pas été engagées, nous estimons que le rapport peut être communiqué aux intéressés, sous réserve d'en extraire certaines parties pour raisons, par exemple, de protection de la vie privée de tiers.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 164

Communication d'un rapport sur un accident mortel : à quoi cela pourrait nuire

Un particulier a déposé une plainte à notre bureau en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* contre Travail Manitoba, à l'effet qu'il s'était vu refuser l'accès à des documents ayant trait à un accident mortel du travail et sous la garde de la Division de la sécurité et de l'hygiène du travail.

Dans sa lettre de réponse à l'auteur de la demande, l'organisme public l'avait informé que l'accès lui était refusé en vertu de l'alinéa 25(1)n) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui prévoit ce qui suit :

> ***Communication nuisible à l'exécution de la loi***
> ***25(1)*** *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication pourrait vraisemblablement :*
> *n) nuire à la conduite d'instances judiciaires en cours ou prévues.*

Dès réception de la plainte, nous avons fait enquête auprès de l'organisme public et nous avons examiné les renseignements non divulgués à la lumière des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. L'examen des documents non divulgués nous a permis de constater qu'il s'agissait d'un rapport d'enquête sur l'incident, de photographies du lieu de travail, d'un ordre de suspendre les travaux et d'un ordre d'amélioration.

Au cours de notre examen de la question, l'organisme public a précisé qu'il s'était également appuyé sur l'alinéa 25(1)a de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* pour motiver son refus d'accès aux documents demandés. Cet alinéa dispose ce qui suit :

> ***Communication nuisible à l'exécution de la loi***
> ***25(1)*** *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication pourrait vraisemblablement :*
> *a) faire obstacle à une question qui concerne l'exécution de la loi;*

L'organisme public nous a avisés que des procédures judiciaires concernant l'incident étaient en cours et que, à son avis, la communication des renseignements demandés pourrait alors vraisemblablement nuire à la conduite de ces procédures. À titre d'exemple, on a indiqué que la communication des renseignements pourrait vraisemblablement nuire à la déposition de témoignages lors des audiences.

Notre bureau était convaincu que les alinéas 25(1)a et n) de la Loi s'appliquaient aux renseignements non divulgués. Néanmoins, étant donné que de telles exceptions sont laissées à la discrétion des organismes publics, nous avons demandé à l'organisme public de nous expliquer pourquoi il avait choisi de refuser l'accès aux documents plutôt que de les communiquer à l'auteur de la demande. L'organisme public réitéra qu'à son avis la communication du rapport d'enquête relatif à l'incident et des annexes correspondantes pourrait vraisemblablement nuire au déroulement des procédures judiciaires. À notre avis, la décision de l'organisme public de ne pas communiquer les documents demandés est raisonnable.

L'organisme public a avisé notre bureau qu'une copie du rapport d'enquête sur l'incident, dont certains renseignements auraient été retirés, serait remise à l'auteur de la demande lorsque les procédures judiciaires seraient terminées. On nous a informés que tous les renseignements concernant des tiers seraient retirés du rapport.

Étant donné que notre bureau était de l'avis que les renseignements demandés étaient assujettis aux exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et que la décision de l'organisme public de ne pas les divulguer nous apparaissait raisonnable, nous ne pouvions recommander qu'ils soient communiqués à la personne intéressée.

Partie 1 :

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

☐ ORGANISMES PUBLICS

☑ **ORGANISMES PUBLICS LOCAUX**

INTRODUCTION À *LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE* : ORGANISMES PUBLICS LOCAUX

Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été promulguée le 4 mai 1998, elle s'appliquait aux ministères et organismes du gouvernement provincial et prévoyait l'inclusion des autres organismes publics dans son champ d'application au moment de la promulgation des dispositions habilitantes de la Loi.

À la demande de la Ville de Winnipeg, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été modifiée de façon à s'appliquer à la Ville à compter du 31 août 1998. Le 4 avril 2000, le champ d'application de la Loi était élargi à plus de 350 autres organismes publics locaux – sans compter, par exemple, les écoles individuellement.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* confère à un particulier un droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics locaux du Manitoba, sous réserve de certaines exceptions limitées et précises. La Loi oblige également les organismes publics à protéger les renseignements personnels contenus dans les documents qu'ils détiennent.

Le but de la Loi et le rôle de l'ombudsman du Manitoba, en rapport avec les organismes publics locaux, sont les mêmes que ceux qui sont décrits à la section du présent rapport annuel intitulée « Introduction à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* : Organismes publics ».

ORGANISMES PUBLICS LOCAUX

Aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, un « *organisme public local* » désigne un « *organisme d'éducation* », un « *organisme de soins de santé* » ou un « *organisme d'administration locale* ».

« Organisme d'éducation » signifie :

- *une division ou un district scolaire établi sous le régime de la Loi sur les écoles publiques;*
- *l'Université du Manitoba;*
- *une université fondée sous le régime de la Loi sur la fondation des universités;*
- *un collège fondé sous le régime de la Loi sur les collèges;*
- *tout autre organisme d'éducation désigné comme tel dans les règlements.*

« Organisme de soins de santé » signifie :

- *un hôpital désigné sous le régime de la Loi sur l'assurance-maladie;*
- *un office régional de la santé établi sous le régime de la Loi sur les offices régionaux de la santé;*
- *un conseil de district de services sociaux et de santé établi sous le régime de la Loi sur les districts de services sociaux et de santé;*
- *un conseil de district hospitalier établi sous le régime de la Loi sur les services de santé;*
- *tout autre organisme de soins de santé établi comme tel dans les règlements.*

« Organisme d'administration locale » désigne :

- *la Ville de Winnipeg;*
- *une municipalité;*
- *un district d'administration locale;*
- *un comité local, conseil communautaire ou conseil de communauté constituée que vise la Loi sur les affaires du Nord;*
- *un district d'aménagement établi sous le régime de la Loi sur l'aménagement du territoire;*
- *un district de conservation établi sous le régime de la Loi sur les districts de conservation;*
- *tout autre organisme d'administration locale désigné comme tel dans les règlements.*

Aussi souvent que possible, nous tentons de jouer un rôle éducatif dans nos échanges avec des organismes publics locaux au cours de l'étude des premières demandes présentées en vertu de la nouvelle législation. Quand nous communiquons pour la première fois avec un organisme public local au sujet de plaintes concernant l'accès à l'information ou la protection de la vie privée, les cadres de la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée préfèrent rencontrer les fonctionnaires responsables de l'accès à l'information afin de discuter de la législation en la matière et des attributions de l'ombudsman du Manitoba. Nous avons constaté que le personnel que nous avons rencontré semble bien disposé par rapport aux principes qui sous-tendent les textes de loi dans le domaine.

ACTIVITÉS EN L'AN 2000

En l'an 2000, 44 plaintes ont été déposées contre des organismes publics locaux en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, dont deux ne relevaient pas de notre compétence. Huit plaintes ont été refusées ou abandonnées par l'ombudsman ou le plaignant.

Vingt-sept des plaintes déposées contre des organismes publics locaux visaient la Ville de Winnipeg. Huit plaintes visaient sept autres organismes d'administration locale. Trois plaintes ont été déposées contre des établissements de soins de santé et quatre contre trois organismes d'éducation.

Dans notre rapport annuel de 1999, nous avons fait état de deux plaintes déposées à notre bureau en l'an 2000 contre un organisme d'éducation, en l'occurrence une division scolaire. Ces deux plaintes, relatives à la perception de droits, ont fait l'objet d'un compte rendu à ce moment-là en raison de leur nature instructive et parce qu'elles étaient les premières à mettre en cause un organisme d'éducation en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

On trouvera ci-dessous le sommaire de deux autres plaintes concernant des organismes publics locaux, déposées à notre bureau en l'an 2000 et réglées en 2001. Ces cas, ayant trait tous les deux à un refus d'accès, sont des exemples de situations où un organisme public local a modifié, en partie, sa position initiale et a témoigné, par son esprit d'ouverture et de coopération, de son respect des principes qui sous-tendent la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Ville de Winnipeg

Le cas suivant de refus d'accès s'est terminé par la communication au plaignant de renseignements supplémentaires par la Ville de Winnipeg.

Une demande qui semblait simple au départ, soit l'adresse et le numéro de téléphone des personnes ayant fait un exposé lors d'une assemblée publique, s'est avérée plus compliquée lorsque nous avons examiné la question. Tel que l'organisme public avait conclu à l'origine, certains renseignements ne pouvaient pas être communiqués puisqu'une telle communication aurait constitué une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers. Toutefois, les dispositions de la Loi touchant la vie privée ne s'appliquent pas lorsque l'information est à la disposition du public, comme c'était le cas des exposés écrits. De plus, elles ne s'appliquent pas dans les situations où la personne faisant l'exposé n'est pas une personne humaine, mais une corporation, une entreprise ou une organisation.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 057

Les éléments de protection de la vie privée : un particulier et des renseignements personnels

Une personne s'est plainte à notre bureau qu'on lui avait refusé l'accès à une partie des documents qu'elle avait demandés à la Ville de Winnipeg, un organisme public en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.*

Voici un extrait de la demande d'accès présentée par le plaignant en vertu de la Loi :

> *Le comité du Plan de la ville de Winnipeg... vision 2020 a tenu diverses audiences en 1999.*
>
> *Le 5 octobre 1999, une assemblée publique a eu lieu dans la salle ouest des comités à l'hôtel de ville. Le public était invité à présenter des commentaires et des critiques au sujet du Plan de la ville de Winnipeg... vision 2020...*
>
> *Je souhaite obtenir le numéro de téléphone et l'adresse des personnes ayant fait un exposé.*

Voici un extrait de la lettre envoyée au plaignant par la directrice municipale de la Ville de Winnipeg en réponse à la demande :

> *En ce qui concerne votre demande visant à « obtenir le numéro de téléphone et l'adresse des personnes ayant fait un exposé » lors de la consultation du 5 octobre 1999 se rapportant au Plan de la ville de Winnipeg... vision 2020, je vous envoie ci-jointe une liste de ces personnes. Cette information est à la disposition du public. Vous pouvez également obtenir une copie des exposés en acquittant les droits appropriés...*
>
> *Veuillez noter que votre demande visant à obtenir les adresses et les numéros de téléphone domiciliaires est rejetée. L'information demandée est assujettie aux exceptions visant la communication de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. L'article 17 (Vie privée d'un tiers) s'applique dans ce cas...*

Suite à la plainte, notre bureau a présenté une demande de renseignements à l'organisme public. On nous a informés qu'au total, 23 exposés avaient été faits lors de l'assemblée publique tenue le 5 octobre 1999. On nous a également avisés que neuf des personnes ayant fait un exposé étaient des particuliers, et que les 14 autres exposés avaient été faits au nom de diverses organisations. L'adresse postale de trois des organisations correspondait à l'adresse domiciliaire d'un de leurs membres.

L'organisme public a également noté que les versions écrites des exposés faits lors de l'assemblée publique pouvaient être examinées par le public après l'assemblée, et que 12 des personnes ayant

fait un exposé avaient choisi d'inclure leur adresse et (ou) leur numéro de téléphone dans leur communication écrite. Il s'agissait ici à la fois de particuliers et d'organisations.

Notre bureau s'est entretenu avec l'organisme public de l'applicabilité de l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* aux renseignements demandés. L'organisme public a précisé à notre bureau que son refus de communiquer l'information se fondait sur l'article 17 de la Loi, et particulièrement sur l'alinéa 17(3)i). Les dispositions pertinentes de la Loi prévoient :

> ***Atteinte à la vie privée d'un tiers***
> ***17(1)*** *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.*
>
> ***Atteinte injustifiée à la vie privée***
> ***17(3)*** *Afin de déterminer si une communication de renseignements personnels que ne vise pas le paragraphe (2) constitue une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers, le responsable d'un organisme public tient compte des circonstances pertinentes et examine notamment si :*
>
> *i) la communication serait incompatible avec les fins auxquelles ont été obtenus les renseignements personnels.*

Notre bureau a demandé à l'organisme public pourquoi il avait recueilli le nom, l'adresse et le numéro de téléphone des personnes ayant fait un exposé. On nous a répondu que l'organisme public rassemblait ces renseignements couramment afin de pouvoir envoyer, après l'assemblée, de l'information aux personnes ayant fait un exposé.

Nous avons demandé si les renseignements personnels recueillis auprès des personnes faisant un exposé étaient utilisés à d'autres fins par l'organisme public. Nous voulions savoir plus particulièrement si ces renseignements étaient mis à la disposition du public à un moment quelconque pendant ou après l'assemblée. On nous a informés que par le passé, ces renseignements étaient communiqués à quiconque en faisait la demande. Cependant, récemment, par souci de respect de la vie privée des personnes faisant un exposé, ce procédé a été modifié afin de protéger les renseignements personnels. On nous a avisés que dans le cas de présentations publiques, par exemple, l'organisme public a cessé d'inclure dans le procès-verbal, qui est à la disposition du public, l'adresse et le numéro de téléphone des personnes ayant fait une présentation. En se fondant sur l'information fournie par l'organisme public, nous étions convaincus que ces renseignements personnels étaient recueillis afin de diffuser aux participants de l'information se rapportant à l'assemblée au cours de laquelle ils avaient fait un exposé.

Le paragraphe 17(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* exige qu'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers. Il s'agit d'une exception obligatoire à la communication de renseignements en vertu de la Loi, lorsqu'un organisme public détermine que l'information est visée par cet article et ne doit pas être communiquée. Toutefois, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit une exception au paragraphe 17(1), et permet la communication de tels renseignements si les renseignements personnels demandés par l'auteur de la demande sont à la disposition du public :

> ***Absence d'atteinte injustifiée***
> ***17(4)*** *Malgré le paragraphe (2), la communication de renseignements personnels ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers dans les cas suivants :*
>
> *i) lorsque le document demandé par l'auteur de la demande est à la disposition du public.*

Tel que déjà noté, neuf des 23 exposés avaient été faits par des particuliers. Compte tenu de notre examen, nous étions d'avis que le paragraphe 17(3) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquait aux renseignements demandés dans le cas de six particuliers. Néanmoins, trois autres particuliers avaient choisi d'inclure leurs coordonnées dans la version écrite de leur exposé. En se fondant sur le paragraphe 17(4) de la Loi, la communication de leurs

renseignements personnels ne semblait pas constituer une atteinte injustifiée à leur vie privée, car leurs exposés, à la disposition du public, contenaient ces renseignements. Nous nous sommes entretenus de tous ces aspects de la question avec l'organisme public.

Les 14 autres exposés avaient été faits par divers types d'organisations, ou en leur nom. Notre bureau a discuté avec l'organisme public de l'applicabilité de l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* à ces entités, qui n'étaient pas des particuliers. Nous lui avons fait remarquer que l'article 17 interdit la communication de renseignements personnels de tiers à des auteurs de demande et que « renseignements personnels » est défini dans la Loi comme des « renseignements consignés concernant un particulier identifiable ». Nous avons également noté que l'article 17 de la Loi se rapporte seulement aux renseignements personnels concernant des particuliers identifiables, et non pas des tiers qui sont des corporations, des organisations ou des entreprises. Dans le cas de 11 des 14 entités non humaines, nous étions d'avis que l'adresse et le numéro de téléphone de leur organisation ne constituaient pas des renseignements personnels en vertu de l'article 17 de la Loi.

Nous avons remarqué, par contre, que dans le cas de trois des 14 organisations qui avaient fait un exposé, l'information consistait en l'adresse et le numéro de téléphone d'un membre de l'organisation. Dans ce contexte, nous étions d'avis que l'information constituait des « renseignements personnels » tels que définis par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et qu'ils étaient, par conséquent, assujettis à l'article 17 de la Loi. Il était significatif que ces renseignements personnels ne figuraient pas dans les présentations écrites, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas été saisis dans un document mis à la disposition du public; leur communication semblait donc constituer une atteinte injustifiée à la vie privée de ces particuliers.

Par conséquent, notre bureau s'est entretenu avec l'organisme public de la communication des renseignements sur les trois particuliers qui avaient inclus leurs coordonnées dans leur exposé écrit, et des coordonnées des 11 organisations qui ne constituaient pas des renseignements personnels. L'organisme public a décidé de communiquer les renseignements à l'auteur de la demande, et s'est exécuté par la suite.

Municipalité rurale de Ritchot

Dans un autre cas qui s'est également terminé par la communication de renseignements supplémentaires, des documents pertinents à la demande ont été repérés au cours de l'enquête. On a demandé à des tiers s'ils consentaient à la communication de ces documents, ce qui a été accordé.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 163

D'autres renseignements font surface

Un particulier a porté plainte à notre bureau que la municipalité rurale de Ritchot, un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, lui avait refusé l'accès à l'ensemble ou à une partie des documents qu'il avait demandés.

Dans la demande qu'il avait soumise à la municipalité, le plaignant demandait à avoir accès :

> *Objet : Dossiers et documentation du comité d'étude de l'exploitation du canal de dérivation de la rivière Rouge*
>
> *...aux dossiers, notes et documents de l'examen effectué par le comité d'étude de l'exploitation du canal de dérivation de la rivière Rouge et à son rapport du mois de décembre 1999.*
>
> *...aux documents à l'appui de la position adoptée par le gouvernement antérieur...et...le gouvernement actuel, que la municipalité a fait valoir énergiquement le point de vue des résidents en amont lors de l'examen des règles qui régissent présentement l'exploitation du canal.*

Dans sa lettre de réponse à l'auteur de la demande, l'organisme public a répondu ce qui suit :

> *Suite à votre demande d'accès aux dossiers et à la documentation ayant trait à ce que la municipalité rurale de Ritchot « a fait valoir énergiquement le point de vue des résidents en amont lors de l'examen des règles qui régissent présentement l'exploitation du canal », je vous fais parvenir ci-joint copie des procès-verbaux des réunions du conseil...*
>
> *La municipalité n'a pas d'autres documents se rapportant au comité d'étude de l'exploitation du canal de dérivation de la rivière Rouge.*

Dès réception de la plainte, nous avons demandé à son auteur de préciser la l'objet de sa plainte. Il nous a indiqués qu'il avait reçu copie du procès-verbal des réunions du conseil où il avait été question des délibérations du comité d'étude de l'exploitation du canal de dérivation de la rivière Rouge. Toutefois, il a dit croire qu'il existait d'autres documents pertinents à sa demande.

Nous avons entrepris des démarches auprès de l'organisme public et nous lui avons fait part que, d'après ce que nous avions compris, l'auteur de la demande cherchait à avoir accès à toute documentation faisant état de la participation de l'organisme public aux réunions du comité d'étude de l'exploitation du canal de dérivation de la rivière Rouge et de la position qu'il avait adoptée lors de ces réunions. Nous avons noté que l'organisme public avait communiqué certains documents à l'intéressé et nous lui avons demandé s'il existait d'autres documents se rapportant à la demande, tels que des procès-verbaux de réunions du comité, des notes et d'autres documents semblables.

En réponse à notre demande, l'organisme public a procédé à de nouvelles recherches et a repéré un dossier contenant d'autres documents liés au comité d'étude de l'exploitation du canal de dérivation de la rivière Rouge. À la suite d'un examen préliminaire de ces documents et de nouvelles demandes de renseignements de la part de notre bureau, l'organisme public a examiné ces autres documents à la lumière de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

De l'avis de l'organisme public, certains de ces documents étaient assujettis au paragraphe 20(2) de la Loi, lequel prévoit ce qui suit :

> ***Renseignements fournis à des organismes publics locaux***
> ***20(2)*** *Le responsable d'un organisme public local refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler des renseignements fournis, explicitement ou implicitement, à titre confidentiel par :*
>
> *a) les gouvernements, les organismes publics locaux ou les organisations que vise le paragraphe*
> *(1) ou leurs organismes;*
> *b) le gouvernement du Manitoba ou un organisme gouvernemental.*

Notre étude des documents a indiqué que les documents en question étaient en effet assujettis aux dispositions invoquées. Nous avons noté que le paragraphe 20(2) constitue une exception obligatoire à la communication et, dans les cas où ce paragraphe s'applique, la loi stipule que l'organisme public ne doit pas communiquer les renseignements visés. Néanmoins, le paragraphe 20(3) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit une exception à cette prescription, à savoir lorsque le gouvernement qui a fourni les renseignements consent à leur communication :

> ***Exceptions***
> ***20(3)*** *Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas si le gouvernement, l'organisme public local, l'organisation ou l'organisme qui a fourni les renseignements :*
>
> *a) ou bien consent à leur communication;*
> *b) ou bien les rend publics.*

Notre bureau a été informé que l'organisme public a demandé aux gouvernements ayant fourni les renseignements leur consentement à la communication, ce qui, dans chaque cas, a été accordé. Par la suite, des copies des documents en question ont été envoyées à l'auteur de la demande.

Après avoir reçu les documents en question, le plaignant a demandé que notre bureau s'enquière auprès de l'organisme public afin de vérifier s'il existait d'autres documents auxquels il n'avait pas eu accès. L'organisme public nous a répondu que les seuls documents qui n'avaient pas été communiqués à l'intéressé étaient des rapports publics, ainsi que les lettres que le demandeur avait lui-même envoyées à l'organisme public. Étant donné que l'organisme public croyait que le demandeur avait copie de ces documents, il estimait dans les circonstances qu'il n'aurait pas besoin qu'on lui en fasse parvenir d'autres copies. Nous nous sommes entretenus à ce sujet avec l'auteur de la demande qui nous a fait savoir qu'il n'était pas intéressé à en recevoir copie. En conséquence, nous n'avons pas pris en considération la communication de ces autres documents lors de notre enquête.

Étant donné que l'organisme public a communiqué à l'intéressé tous les documents que nous considérions pertinents à sa demande, nous avons clos notre enquête sur cette affaire.

Partie 2 :

LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS

☑ DÉPOSITAIRES

INTRODUCTION À LA LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS : DÉPOSITAIRES

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* a été promulguée en tant que loi du Manitoba le 11 décembre 1997. Il s'agissait d'une loi unique au Canada, en ce sens qu'elle était la seule loi distincte assurant aux particuliers l'accès aux « *renseignements médicaux personnels* » qui les concernent et qui sont détenus par un « *dépositaire* ». D'autres dispositions assurent la protection des renseignements médicaux personnels, en régissant la collecte, l'utilisation, la divulgation et la sécurité de tels renseignements sous la garde ou la responsabilité des personnes qui en sont les dépositaires.

Les « *renseignements médicaux personnels* » sont définis aux termes de la Loi comme les renseignements consignés concernant un particulier identifiable et ayant trait à sa santé ou à ses antécédents médicaux (y compris les renseignements d'ordre génétique), aux soins de santé qui lui sont fournis et au paiement des soins de santé qui lui sont fournis. Cette définition vise notamment le numéro d'identification médical personnel (NIMP) ou toute autre indication qui est propre au particulier, ainsi que les renseignements identificateurs concernant le particulier qui sont recueillis à l'occasion de la prestation de soins de santé ou du paiement de ces soins et qui découlent de ces opérations. Le terme « *dépositaire* », dont il est question plus en détail dans les pages suivantes, englobe les organismes publics, les organismes d'éducation, les organismes de soins de santé et les professionnels de la santé.

Le préambule de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* fait état des raisons pour lesquelles une telle loi a été adoptée :

- (...) les renseignements médicaux sont personnels et de nature délicate et leur confidentialité doit être préservée afin que les particuliers ne craignent pas de demander des soins de santé ni de divulguer des renseignements de nature délicate aux professionnels de la santé;
- (...) les particuliers doivent en toute justice avoir accès à leurs propres renseignements médicaux afin de pouvoir prendre des décisions éclairées en matière de soins de santé et de faire corriger les renseignements les concernant qui sont inexacts ou incomplets;
- (...) il est nécessaire d'agir de façon uniforme en ce qui a trait aux renseignements médicaux personnels étant donné que de nombreuses personnes autres que les professionnels de la santé obtiennent, utilisent et communiquent à l'heure actuelle ces renseignements dans des contextes différents et à des fins diverses;
- (...) l'établissement de règles claires et certaines touchant la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements médicaux personnels constitue un soutien essentiel aux systèmes d'information électroniques en matière de santé, lesquels systèmes peuvent améliorer tant la qualité des soins donnés aux patients que la gestion des ressources dans le domaine des soins de santé.

Fondamentalement, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* se complètent. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne s'applique pas aux renseignements médicaux personnels. En revanche, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* porte uniquement sur la communication et la protection des renseignements médicaux personnels des particuliers.

DÉPOSITAIRES

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* s'applique aux « *dépositaires* » tels que définis dans la Loi.

Le terme « *dépositaire* » englobe les organismes publics comme les ministères et organismes du gouvernement provincial; les organismes d'administration locale comme les municipalités, les districts d'administration locale, les districts d'aménagement et les districts de conservation; les organismes d'éducation comme les divisions et districts scolaires, les universités et les collèges; les organismes de soins de santé comme les hôpitaux, les foyers de soins personnels, les centres psychiatriques, les cliniques médicales et les laboratoires; et les professionnels de la santé autorisés ou inscrits aux fins de la prestation de soins de santé en vertu d'une loi de l'Assemblée législative, ou encore qui font partie d'une catégorie de personnes que les règlements désignent à ce titre. Les professionnels de la santé et les établissements de soins de santé rattachés au secteur privé entrent aussi dans la définition.

RÔLE DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

Comme c'est le cas avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il est possible de déposer une plainte auprès de l'ombudsman en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, en cas de refus de communication des documents demandés conformément à la Loi. Si la personne concernée n'obtient pas la communication de tous les documents demandés après l'enquête de l'ombudsman, elle peut en appeler auprès de la Cour du Banc de la Reine. L'ombudsman peut aussi interjeter appel de la décision à la place de l'auteur de la demande (avec son consentement) ou intervenir à titre de partie à un appel.

En vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, l'ombudsman peut aussi faire enquête sur les plaintes de particuliers qui estiment que les renseignements médicaux personnels les concernant ont été recueillis, utilisés ou communiqués par un organisme public en contravention de la Loi.

À l'instar de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* confère à l'ombudsman, entre autres attributions, le pouvoir de faire enquête sur les plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. L'ombudsman peut notamment :

- *procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour surveiller et garantir l'observation de la Loi;*
- *renseigner le public au sujet de la Loi et recevoir les commentaires du public au sujet de questions concernant la confidentialité des renseignements médicaux personnels ou l'accès à ces renseignements;*
- *commenter les répercussions qu'ont sur l'accès aux renseignements médicaux personnels ou sur la confidentialité de ces renseignements les projets législatifs ou les programmes ou pratiques prévus des dépositaires;*
- *commenter les répercussions qu'a sur la confidentialité des renseignements médicaux personnels soit l'utilisation ou la communication de renseignements médicaux personnels en vue du couplage de documents, soit le recours à la technologie de l'information dans la collecte, le stockage, l'utilisation ou la transmission des renseignements médicaux personnels.*

ACTIVITÉS EN L'AN 2000

En l'an 2000, notre bureau a reçu 38 plaintes en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Sept d'entre elles visaient des ministères ou organismes du gouvernement provincial, deux concernaient des organismes publics locaux, treize visaient des établissements de soins de santé et seize ont été déposées contre des professionnels de la santé.

En l'an 2000, notre bureau a examiné quatre fois plus de plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* que de plaintes déposées en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Toutefois, la plupart des plaintes déposées en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* avaient trait à des questions relatives à la protection de la vie privée. Comme mentionné dans le rapport annuel de 1999, les allégations d'atteinte à la vie privée ont donné lieu à des enquêtes de longue durée.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous nous sommes demandé si les utilisateurs de soins de santé étaient conscients de leurs droits en matière d'accès à l'information et de la protection de la vie privée et reconnus par la législation afférente. Depuis le mois de décembre 1997, date à laquelle la Loi a été promulguée, aucune plainte n'a été portée contre une division scolaire, un collège ou une université. Plus de trois ans après cette date, il n'y a eu en tout que trois plaintes portée contre une municipalité. Néanmoins, en l'an 2000, notre bureau a traité dix plaintes de plus en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* qu'en 1999 (une augmentation de près du tiers). Des 38 plaintes reçues en vertu de la Loi sur les renseignements personnels en l'an 2000, une a été refusée et quatre ont été abandonnées par l'ombudsman. Neuf d'entre elles ont été entamées par l'ombudsman lui-même.

Les dépositaires sont tenus de se conformer aux dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et on s'attend à ce qu'ils respectent leurs obligations à cet égard. Nous sommes conscients, toutefois, que les pratiques de nombreux dépositaires relatives aux renseignements médicaux contreviennent aux dispositions de cette loi, particulièrement en ce qui concerne leurs politiques et procédures en matière de sécurité, y compris leurs politiques en matière de conservation et de destruction licites de renseignements personnels et de garantie de la confidentialité de ces renseignements. Nous comprenons également que plusieurs dépositaires ont éprouvé de la difficulté à se conformer aux dispositions du règlement afférent à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et ayant trait aux mesures de sécurité relatives aux renseignements électroniques.

Le 22 juin 2001, l'article 4 de ce règlement, qui traite expressément de la sécurité des renseignements médicaux personnels conservés sous forme électronique, a été modifié. Jusqu'alors, aux termes de ce règlement, entré en vigueur le 11 décembre 1997, un dépositaire devait se conformer aux mesures de sécurité relatives aux renseignements électroniques énoncées à l'article 4 « au plus tard le 11 décembre 2000 ». Aux termes du règlement modifié, les dépositaires sont tenus d'intégrer des mesures de protection des renseignements médicaux aux systèmes électroniques ou automatisés de renseignements médicaux qu'ils ont conçus ou dont ils ont fait l'acquisition avant ou après le 11 décembre 2000.

Notre bureau est d'avis que la manière la plus efficace d'assurer l'observation des lois et règlements n'est pas de répondre aux plaintes déposées en vertu de *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, mais de mettre en œuvre des moyens visant à prévenir les atteintes à la vie privée tes que, par exemple, des sessions d'information à l'intention des dépositaires et du public, et d'aider les dépositaires à évaluer et surveiller leurs propres politiques et procédures en matière de protection des renseignements médicaux. Tel qu'il a été indiqué ci-dessus, en plus de mener des enquêtes sur les plaintes déposées relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie

privée, l'ombudsman détient, en vertu de la partie 4 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, plusieurs attributions qui lui permettent de prendre l'initiative de mesures qu'il juge nécessaires.

Nous n'avons pas encore consacré toute l'attention voulue à l'exercice des attributions qui nous ont été conférées en vertu de la partie 4 de cette loi. Le nombre élevé de plaintes reçues à notre bureau, qui augmente d'année en année, nous a obligé à centrer notre attention sur les obligations qui nous sont dévolues en vertu de la partie 5 de faire enquête sur les plaintes déposées par des particuliers. Afin de rectifier cette situation, nous avons procédé en mai 2001 à une restructuration de notre Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée. Elle comprend maintenant une équipe de vérification de la conformité et une équipe d'enquête sur la conformité, qui feront porter leurs efforts sur les attributions qui nous sont conférées sous le régime des parties 4 et 5 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

L'équipe de vérification de la conformité est composée de deux enquêteurs chargés des vérifications de conformité et d'un directeur. Elle centre son attention sur les plaintes déposées en vertu de la partie 5 de la Loi et portant sur les problèmes de nature systémique, tels que les situations où il y a de multiples dépositaires de renseignements médicaux personnels. Elle exerce également les pouvoirs et attributions conférés à l'ombudsman sous le régime de la partie 4 de la Loi. Parmi les activités de cette équipe à ce jour, mentionnons les enquêtes menées sur des sujets qui, de par leur nature même, ont des répercussions sur les droits de tous les Manitobains et Manitobaines à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, la formulation de commentaires sur des questions liées à la Loi et l'examen de la mise en œuvre de politiques et procédures par divers dépositaires à la suite de recommandations de l'ombudsman. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport annuel, le Bureau est à revoir les responsabilités des deux équipes, de telle sorte que l'équipe de vérification de la conformité ne s'occupe pas encore exclusivement des activités pour lesquelles elle a été mise sur pied.

En l'an 2000, le Bureau a traité plusieurs dossiers importants relatifs à la protection des renseignements personnels en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. L'une de ces plaintes, qui ne fait pas l'objet d'un sommaire dans le présent rapport annuel, a toutefois fait l'objet d'un communiqué de presse et d'un document d'information publiés dans les deux langues officielles. On peut prendre connaissance de ces textes en consultant le site Web du Bureau – www.ombudsman.mb.ca – ou en s'adressant à notre Bureau pour en obtenir une copie papier. La plainte reçue avait trait à un incident porté à l'attention du public par les médias et dans lequel une employée d'un hôpital avait apporté des changements inappropriés aux données démographiques d'une amie, qui constituaient des renseignements médicaux personnels aux termes de la Loi.

Les quatre plaintes résumées ci-dessous ont trait à diverses questions de collecte, d'utilisation et de communication de renseignements médicaux personnels. Une brève présentation de chacune d'entre elles figure au début des sections intitulées « Organismes publics » et « Établissements de soins de santé ».

Organismes publics

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* vise l'accès aux renseignements médicaux personnels et cherche à assurer la protection des renseignements médicaux personnels recueillis et conservés par les dépositaires, notamment les organismes publics, les établissements de soins de santé, les professionnels de la santé et les organismes de services de santé. Toutefois, tel qu'illustré par le sommaire de cas ci-dessous, il y a des situations prévues par la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* où une « personne » autre qu'un dépositaire peut recueillir ou utiliser le numéro d'identification médical personnel (NIMP) d'un particulier, lequel numéro constitue un type de renseignement médical personnel.

La plainte reçue à notre bureau concernait une allégation de collecte et d'utilisation illicite d'un NIMP par une entité qui n'est pas un dépositaire aux termes de la Loi. Notre bureau a examiné cette question en collaboration avec Sport Manitoba, un organisme gouvernemental et, de ce fait, un organisme public aux termes de *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et également un dépositaire aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Sport Manitoba est un organisme-cadre chargé de superviser les activités des organisations de sport amateur au Manitoba. L'entité visée par la plainte est une organisation de sport amateur qui relève de sa compétence.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 047

Parfois tout le monde est responsable

Un particulier a communiqué avec notre bureau pour nous informer que certaines équipes de sports de jeunes demandent à connaître le numéro d'identification médical personnel (NIMP) des athlètes, semble-t-il, afin de permettre à ceux-ci de recevoir des soins de santé en cas de blessure. Selon ce particulier, l'un des principaux motifs pour lesquels certaines équipes demandaient à connaître le NIMP, c'était pour déterminer de façon certaine le lieu de résidence des jeunes athlètes afin de lutter contre certaines prétendues pratiques visant à constituer les équipes de joueurs préférés.

Après examen de la question avec le plaignant, nous avons déterminé qu'il y avait des motifs raisonnables de mener une enquête en vertu du paragraphe 39(4) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, qui se lit comme suit :

> ***Plainte émanant de l'ombudsman***
> ***39(4)*** *L'ombudsman peut lui-même prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée relativement à une question sous le régime de la présente loi.*

Aux termes de la Loi sur les renseignements médicaux personnels, un NIMP est un identificateur qui constitue un renseignement médical personnel :

> *« **NIMP** » Le numéro d'identification médical personnel que le ministre attribue à un particulier dans le seul but de l'identifier aux fins de la prestation de soins de santé.*
>
> *« **Renseignements médicaux personnels** » Renseignements consignés concernant un particulier identifiable et ayant trait :*
>
> > *d) [au] NIMP et [à] tout numéro et symbole, ou [à] toute autre indication identificatrice, qui est propre au particulier.*

La loi établit des dispositions précises concernant la production, la collecte et l'utilisation du NIMP :

Production et utilisation du NIMP

26(1) *Seul un dépositaire peut exiger la production du NIMP d'une autre personne ou encore l'obtenir ou l'utiliser.*

Exceptions

26(2) *Malgré le paragraphe (1), il est permis d'obtenir ou d'utiliser le NIMP d'une autre personne :*

a) afin de lui permettre de recevoir des soins de santé financés par l'État;

b) aux fins visés par un projet de recherche approuvé en vertu de l'article 24;

c) dans les circonstances que prévoient les règlements.

Les organisations de sport amateur ne sont pas dépositaires aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et, par conséquent, elles ne seraient pas autorisées à obtenir ou à utiliser le NIMP d'un athlète, conformément au paragraphe 26(1) de la Loi. Néanmoins, nous nous sommes demandés si le paragraphe 26(2) ne permettrait pas aux organisations sportives d'obtenir ou d'utiliser le NIMP d'un athlète; plus particulièrement, nous nous sommes demandés si elles pourraient obtenir ou utiliser le NIMP d'athlètes afin de leur permettre de recevoir des soins de santé financés par l'État.

Nous nous sommes renseignés auprès de Sport Manitoba, un organisme-cadre qui supervise les activités d'environ 90 organisations qui organisent des activités de sport amateur indépendantes telles que le hockey, le soccer, la gymnastique et les épreuves d'athlétisme. À l'annexe B du *Règlement sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* 64/98, Sport Manitoba est désigné en tant qu'« organisme gouvernemental » aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Par conséquent, il constitue un « organisme public » aux termes de cette loi et un dépositaire aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Des membres du personnel de la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée ont rencontré des représentants de diverses organisations sportives lors d'un forum public mis sur pied par Sport Manitoba. Ce qui est ressorti de cette rencontre, c'est que bon nombre de ces organisations demandent couramment à connaître le NIMP d'athlètes, afin de permettre à ceux-ci de recevoir des soins de santé dans le cas où ils auraient besoin de soins médicaux immédiats à la suite de blessures subies au cours de leur participation à une activité sportive.

On nous a informés que les athlètes du Manitoba doivent fournir leur NIMP lorsqu'ils participent à des activités sportives qui se déroulent à l'extérieur de la province. Nous sommes conscients que des soins médicaux leur seraient refusés, aux États-Unis par exemple, s'ils ne présentaient pas un identificateur médical personnel tel que le NIMP. De plus, on nous a informés que Sport Manitoba exige de connaître le numéro d'identification médical personnel des athlètes d'autres provinces et territoires lorsqu'ils participent à des activités sportives organisées par le Manitoba. Les organisations sportives consultées se sont dites inquiètes du fait que, si elles n'étaient pas autorisées à obtenir le NIMP d'un athlète, celui-ci pourrait se voir refuser des soins médicaux et, éventuellement, ne pas être autorisé à participer à certaines activités sportives pour cette raison.

Nous nous sommes renseignés auprès des autorités compétentes afin de déterminer s'il est nécessaire de présenter le NIMP pour recevoir des soins de santé financés par l'État. On nous a répondu que ce n'est pas une condition obligatoire. Santé Manitoba nous a avisés qu'un particulier ne devrait pas se voir refuser des soins médicaux dans un hôpital au Manitoba parce qu'il n'a pas présenté son NIMP, à moins qu'il ne demande à obtenir des soins facultatifs, ce qui ne correspond pas à la situation soulevée par les organisations sportives. Nous comprenons que de nombreuses personnes n'ont pas de NIMP dont, entre autres, les nouveau-nés, les nouveaux résidents, ainsi que les personnes qui demeurent habituellement à l'extérieur du Manitoba. Santé Manitoba nous a également informés que les résidents de l'extérieur de la province reçoivent des soins dans un premier temps et que la facturation se fait par la suite conformément aux accords de réciprocité entre les provinces. Enfin, on nous a informés qu'une personne provenant d'une province ou d'un territoire n'ayant pas négocié un accord de réciprocité avec le Manitoba recevrait néanmoins des soins, à moins qu'elle ne demande à recevoir un traitement facultatif.

Bien qu'il ne semble pas obligatoire de présenter son NIMP pour recevoir des soins de santé financés par l'État au Manitoba, nous avons examiné plus avant la question de savoir si les organisations sportives n'avaient pas besoin d'obtenir le NIMP des athlètes pour que ceux-ci puissent recevoir des soins de santé. Vu que cela pourrait entraîner de graves problèmes pour les athlètes qui se rendent aux États-Unis ou dans d'autres pays, où ils pourraient se voir refuser des soins médicaux s'ils ne présentaient pas leur NIMP, nous hésitions à conclure que les organisations sportives n'ont pas besoin d'obtenir le NIMP. En théorie, la présentation du NIMP n'est pas obligatoire. Par contre, dans les faits, la rapidité de prestation de soins de santé ou même la simple prestation de soins de santé pourrait à l'occasion en souffrir et la santé et le bien-être de l'athlète mise en péril. Au cours de notre enquête, nous avons appris, par exemple, que sans NIMP, il est impossible d'avoir accès au Réseau pharmaceutique informatisé du Manitoba.

Quant à la préoccupation qui a donné lieu à cette enquête, nous sommes de l'avis que la collecte et l'utilisation du NIMP par les équipes sportives aux fins de vérification de l'âge et de l'adresse des athlètes seraient contraires à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, étant donné que la Loi ne prévoit pas d'autres fins à la collecte et à l'utilisation du numéro d'un particulier que celles « ...de lui permettre de recevoir des soins de santé financés par l'État ». Par conséquent, les organisations sportives qui obtiennent et utilisent le NIMP à des fins autres que celles prévues par la Loi seraient assujetties aux articles 63 et 64 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* qui se lisent comme suit :

> ***Infractions***
> ***63(1)*** *Commet une infraction quiconque :*
> *c) exige la production du NIMP d'une autre personne ou encore l'obtient ou l'utilise contrairement à l'article 26.*
>
> ***Peine***
> ***64(1)*** *La personne qui commet une des infractions prévues à l'article 63, encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 50 000 $.*

Nous sommes d'avis, toutefois, que l'alinéa 26(2)a) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* autorise les organisations sportives à obtenir et à utiliser le NIMP des athlètes en prévision de circonstances particulières où ces derniers auraient besoin de recevoir des soins de santé financés par l'État. Plus particulièrement, il faudrait que ce soit en prévision de circonstances où un athlète doit se présenter pour recevoir des soins à un établissement de soins de santé financé par l'État.

Lorsque des organisations sportives demandent à connaître le NIMP d'un athlète, nous soulignons la responsabilité juridique qui leur incombe de veiller à ce que l'utilisation, la communication, la sécurité, la conservation et la destruction des NIMP soient conformes aux dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Nous avons suggéré que, dans un premier temps, Sport Manitoba rédige une déclaration normalisée de consentement relative à l'utilisation du NIMP et dont pourraient se servir ses organisations membres. Même si les parents se montrent disposés à fournir le NIMP de leur enfant lorsqu'on le leur demande, ils pourraient y donner leur consentement de manière éclairée si on leur présentait une déclaration normalisée de consentement modelée sur les lignes directrices que nous avons élaborées à ce sujet et intitulées « Renseignements médicaux personnels – Éléments de consentement ». Ces lignes directrices ont été publiées dans notre rapport annuel de 1999 et sont affichées sur notre site Web (www.ombudsman.mb.ca).

Nous avons également suggéré que Sport Manitoba profite de chaque occasion qui se présente (telle que bulletins d'information, lettres ouvertes, réunions, forums et activités spéciales) pour informer ses organisations membres que la collecte, l'utilisation, la communication, la conservation, la sécurité et la destruction des NIMP sont régies de façon très précise par la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Établissements de soins de santé

Les sommaires de cas présentés ci-dessous ont tous trait à la communication de renseignements médicaux personnels.

Le premier cas, qui a trait également à la notification, à l'utilisation et au consentement, concerne la communication de noms et d'adresses par un établissement de soins de santé à un organisme de collecte de fonds. Lorsque de tels renseignements identificateurs sont recueillis à des fins de prestation de soins de santé, ils constituent des « renseignements médicaux personnels » aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

L'établissement de soins de santé en question a communiqué ces renseignements à l'organisme de collecte de fonds, croyant qu'il était autorisé à le faire en vertu de *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Toutefois, notre bureau est arrivé à la conclusion que cette façon d'agir contrevient à la Loi. Ce cas soulève des questions importantes et a des implications qui concernent tous les dépositaires du Manitoba.

Le deuxième cas est un exemple d'une situation où un employé d'un hôpital a transmis par inadvertance des renseignements personnels par télécopieur dans le cours normal de ses activités.

Le troisième cas ne constitue pas, à proprement parler, un exemple de divulgation au sens de la Loi. Toutefois, il fait ressortir les limites de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* lorsqu'une allégation de divulgation vise une communication verbale et non la communication de renseignements consignés par écrit.

SOMMAIRES DE CAS 1999 – 085

On s'occupe de ses affaires : collecte de fonds pour un hôpital

Un article paru dans les journaux en juillet 1999 laissait entendre que le Centre des sciences de la santé, un dépositaire aux termes de la Loi sur les renseignements médicaux personnels, sollicitait peut-être des dons d'anciens patients de l'établissement sans leur consentement. Préoccupé de ce que cette action puisse constituer une occurrence d'utilisation de renseignements médicaux personnels non autorisée par la Loi, l'ombudsman a décidé d'ouvrir une enquête à ce sujet. Le paragraphe 39(4) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* prévoit que :

> ***Plainte émanant de l'ombudsman***
> ***39(4)*** *L'ombudsman peut lui-même prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée relativement à une question sous le régime de la présente loi.*

Nous nous sommes renseignés auprès du Centre des sciences de la santé, un dépositaire aux termes de la Loi, et divers renseignements nous ont été transmis pour étude. Au cours de notre enquête, nous avons été informés que le dépositaire en question ne dirigeait pas ses propres activités de collecte de fonds. À l'époque, c'était la Fondation du Centre des sciences de la santé, un organisme indépendant, qui s'occupait des campagnes de financement. Le dépositaire nous a avisés que la Fondation avait, entre autres objectifs, celui de recueillir des fonds en vue d'améliorer la prestation des soins de santé offerts par le Centre, et qu'elle cherchait à réaliser cet objectif en subventionnant la recherche et la poursuite de l'excellence dans le domaine des soins de santé. Les fonds recueillis étaient redistribués sous forme de subventions, le Centre des sciences de la santé en recevant une part importante.

Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, le Centre des sciences de la santé remettait une liste de donateurs éventuels à la Fondation. Cette liste d'envoi était constituée du nom et de l'adresse d'anciens malades de l'hôpital. La Fondation se servait ensuite de la liste pour inviter ceux-ci à faire un don dans le cadre du programme « Grateful Donor Program ».

On nous a informés que, à la suite de l'adoption de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, le Centre des sciences de la santé s'est rendu compte qu'il ne pouvait plus communiquer une telle liste à la Fondation. Il semble que Santé Manitoba ait informé le Centre qu'il faudrait d'abord que les malades consentent à ce que leur nom soit ajouté à la liste d'envoi remise à la Fondation ou alors que le Centre prenne lui-même en charge ses activités de collecte de fonds.

Selon le Centre des sciences de la santé, il serait difficile d'obtenir le consentement des malades au moment de leur admission, car ils n'auraient pas encore eu l'occasion de recevoir des soins. Il estimait également qu'il serait difficile d'obtenir leur consentement après leur admission ou au moment de leur sortie de l'hôpital, en raison du coût des ressources et de la logistique que cela exigerait. Après avoir consulté la Fondation et sollicité un avis juridique, le Centre des sciences de la santé a adopté une autre façon de procéder. Au lieu de remettre une liste d'adresses à la Fondation, il a décidé d'envoyer aux anciens malades de l'hôpital un envoi par la poste faisant la promotion du travail de la Fondation. Les personnes intéressées à faire un don à la Fondation étaient invitées à le faire en remplissant la carte-réponse fournie et en la retournant avec leur contribution. On estimait qu'en agissant ainsi, cela permettrait à la Fondation de continuer à recueillir des fonds pour le Centre des sciences de la santé, sans entraîner la communication non autorisée de renseignements personnels.

Dans le cadre de ce nouveau programme de collecte de fonds, intitulé « Discharged Patient Mailing Program », la Fondation décidait du moment opportun d'une campagne de financement et demandait ensuite au Centre de préparer une liste d'adresses. Par la suite, à l'aide d'un logiciel, le Centre dressait une liste de donateurs potentiels à partir de son registre principal de malades et de la banque de résumés de sa base de données. Le registre principal des malades comprend la liste de tous les malades qui ont été soignés ou qui sont soignés au Centre, tandis que la banque de résumés comprend un sommaire de renseignements sur chaque malade qui a reçu son congé de l'hôpital.

La liste de donateurs potentiels était établie par un programme informatique, après application de critères d'exclusion aux données. Elle était ensuite convertie en format ASCII, enregistrée sur une disquette, puis remise à Prolific Graphics, un gestionnaire de l'information aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, à qui on avait confié la tâche de préparer les envois et de les expédier par la poste.

En plus de la liste d'adresses, le Centre des sciences de la santé remettait également à Prolific Graphics une liste de personnes à ne pas solliciter, composée du nom des personnes ayant demandé au Centre ou à la Fondation de retirer leur nom de la liste d'envoi.

Le Centre des sciences de la santé nous a avisés qu'il faisait appel aux services de Prolific Graphics, parce qu'il n'avait pas les ressources nécessaires pour s'occuper lui-même des envois. Après avoir vérifié l'exactitude des renseignements contenus sur la disquette, le gestionnaire de l'information s'en servait pour inscrire les adresses sur les envois de matériel promotionnel. L'entreprise insérait le matériel qui lui avait été remis dans les enveloppes et mettait le tout à la poste. Une fois l'envoi terminé, le gestionnaire de l'information retournait la disquette au Centre des sciences de la santé.

Le matériel de sollicitation de dons comprenait plusieurs documents dont, entre autres, une lettre du Centre adressée au malade ayant quitté l'hôpital, une brochure et une carte-réponse de la Fondation, ainsi qu'une enveloppe-réponse portant l'adresse de l'expéditeur. La brochure de la Fondation décrivait quelques-uns des projets de recherche subventionnés par la Fondation et sollicitait des dons de la façon suivante :

La qualité des soins de santé qui seront offerts dans l'avenir dépend de la mise au point de nouveaux traitements, de l'invention de nouvelles technologies et d'idées novatrices en matière de prévention. Grâce à vos dons, nous pouvons y arriver. Merci.

La lettre personnalisée du Centre des sciences de la santé faisait explicitement référence au fait que le destinataire avait déjà été soigné à l'hôpital. En plus d'informer les anciens malades du Centre à propos du rôle de la Fondation, nous avons noté que la lettre servait également à solliciter des dons au nom de la Fondation dans les termes suivants :You can help...

Vous pouvez aider...

Vous trouverez ci-jointe une carte-réponse. Vous pouvez vous en servir pour obtenir plus de renseignements concernant les causeries sur la santé présentées gratuitement au public, recevoir un exemplaire gratuit du bulletin d'information de la Fondation, demander des renseignements concernant les sculptures de reconnaissance des donateurs, ou encore pour faire un don. Vous êtes invité à remplir la carte et à la retourner à la Fondation dans l'enveloppe-réponse ci-jointe.

Le nom et l'adresse de l'ancien malade étaient imprimées sur la carte-réponse. Comme indiqué dans la lettre personnalisée, le destinataire pouvait se servir de la carte-réponse pour demander des renseignements supplémentaires ou faire un don.

Le Centre a procédé à deux envois postaux en vue de recueillir des fonds après la promulgation de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Le premier a eu lieu en février 1999, à partir de renseignements relatifs aux malades recueillis entre octobre 1997 et octobre 1998. Le deuxième envoi a eu lieu en juin 1999, à partir de renseignements sur les malades recueillis entre novembre 1998 et mars 1999. Un troisième envoi était prévu pour l'automne1999, mais il a été suspendu dans l'attente des conclusions de l'enquête de l'ombudsman.

Collecte de renseignements médicaux personnels

On nous a informés qu'environ 30 000 noms de malades hospitalisés étaient entrés chaque année dans le système de traitement des données du Centre des sciences de la santé. Au moment de l'admission d'un malade, le Centre prend en note, entre autres informations, son nom et son adresse.

Avis et consentement

Lors de notre enquête, on nous a informés que les malades de l'hôpital n'étaient pas avisés des raisons de la collecte de renseignements médicaux les concernant. On nous a également informés qu'on ne leur demandait pas non plus s'ils consentaient à ce que ces renseignements soient utilisés par la suite et communiqués à des tiers. Plus précisément, le Centre des sciences de la santé ne les avisait pas à l'époque des fins auxquelles ces renseignements étaient recueillis et ne leur demandait pas s'ils consentaient à ce que leurs coordonnées soient communiquées aux responsables du programme de sollicitation de dons.

Le Centre des sciences de la santé nous a fait savoir, toutefois, qu'il travaillait à l'élaboration d'un avis, dans lequel seraient exposées les raisons de la collecte des renseignements, et que ce travail était près d'être terminé. On nous a informés que cet avis serait affiché dans chaque unité de soins du Centre.

Nous avons examiné plusieurs éléments liés à la collecte, à l'utilisation et à la communication du nom et de l'adresse des malades ayant quitté l'hôpital dont, entre autres, la transmission de ces coordonnées à un gestionnaire de l'information et la notification du malade.

Objet de la collecte

Selon les dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, le nom et l'adresse d'un malade constituent des « renseignements médicaux personnels », tels que définis au paragraphe 1(1) de la Loi :

***Renseignements médicaux personnels** : Renseignements consignés concernant un particulier identifiable et ayant trait... La présente définition vise notamment :*

e) les renseignements identificateurs concernant le particulier qui sont recueillis à l'occasion de la fourniture de soins de santé ou du paiement de ces soins et qui découlent de ces opérations.

En tant que renseignements médicaux personnels, le nom et l'adresse ne peuvent être recueillis qu'aux fins prévues par la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* :

Restrictions applicables à la collecte

***13(1)** Le dépositaire ne peut recueillir des renseignements médicaux personnels concernant un particulier que si :*

a) d'une part, il les recueille à une fin licite liée à une de ses fonctions ou activités;

b) d'autre part, la collecte des renseignements est nécessaire à cette fin.

Au cours de notre enquête, on nous a informés que le Centre des sciences de la santé recueillait des renseignements personnels aux fins de soins aux malades, d'enseignement (en tant qu'hôpital d'enseignement), de recherche et de promotion de la santé. À cet égard, on a invoqué les dispositions de la *Loi sur le Centre des sciences de la santé* et de la *Loi sur les organismes régionaux de la santé* qui régissent l'une et l'autre les activités et fonctions du Centre.

En ce qui concerne la question de recueillir des fonds pour la Fondation, il est évident que la collecte de renseignements médicaux personnels concernant un particulier identifiable est nettement liée à la prestation de soins de santé aux malades. À l'article 1 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, les soins de santé sont définis en ces termes :

***Soins de santé** : Soins, services ou interventions qui, selon le cas :*

a) ont pour but le diagnostic, le traitement ou le maintien de l'état physique ou mental d'un particulier;

b) ont pour but la prévention de maladies ou de blessures ou la promotion de la santé;

c) touchent la structure ou une des fonctions du corps.

La présente définition vise notamment la vente, la préparation ou la distribution de médicaments, de dispositifs, d'appareils ou d'autres articles conformément à des ordonnances.

Nous sommes d'avis que la collecte de renseignements médicaux personnels d'un particulier identifiable n'est pas autorisée aux fins secondaires de l'enseignement et de la recherche. Malgré l'importance de ces activités, nous n'avons pas trouvé que la collecte à de telles fins est autorisée par les dispositions de la *Loi sur les offices régionaux de la santé* relatives au mandat et aux attributions générales ou dans les textes de loi antécédents. À notre avis, la collecte de renseignements médicaux personnels d'un particulier identifiable n'est pas nécessaire à la poursuite de ces activités et ne devrait servir qu'aux fins prévues par la loi.

Le Centre des sciences de la santé nous a indiqués que la collecte de fonds fait partie intégrante de la prestation de soins de santé au Manitoba, étant donné que, sans dons de la part du public, le Centre ne pourrait offrir la qualité de soins dont les résidents du Manitoba ont besoin et auxquels ils s'attendent. Il a donc soutenu que la collecte de fonds est directement liée à la prestation des soins de santé.

À notre avis, la collecte de fonds n'a pas pour objectif la fourniture de soins de santé, étant donné qu'elle ne fait pas partie des soins, services ou interventions qui ont pour but le diagnostic, le traitement ou le maintien de l'état physique ou mental d'un particulier, ou encore la prévention de maladies. Il s'agit d'une activité dont le but est de recueillir de l'argent de donateurs. De plus, l'utilisation de renseignements médicaux personnels de particuliers identifiables n'est pas nécessaire à cette activité et ne devrait servir, à notre avis, qu'aux fins prévues par la loi.

En conséquence, l'ombudsman n'est pas arrivé à la conclusion que la collecte de renseignements médicaux personnels aux fins de la sollicitation de dons est justifiée aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* ou des lois et règlements qui régissent le Centre des sciences de la santé.

Utilisation

Ce cas a soulevé la question de l'utilisation licite de renseignements médicaux personnels en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Plus particulièrement, en ce qui regarde le point dont il est question ici, l'article 21 de la Loi apporte des restrictions quant à l'utilisation de renseignements médicaux personnels, dont les suivantes :

> ***Restrictions quant à l'utilisation des renseignements***
> ***21*** *Le dépositaire ne peut utiliser des renseignements médicaux personnels à une autre fin que celle à laquelle ils ont été recueillis ou reçus que si :*
> *a) cette autre fin a directement trait à la fin initiale;*
> *b) le particulier que les renseignements concernent a consenti à leur utilisation;*

De l'avis de l'ombudsman, l'utilisation de renseignements médicaux personnels de particuliers identifiables en vue de solliciter des dons d'anciens malades n'est pas directement liée à la fin à laquelle ces renseignements ont été recueillis ou reçus comme le prévoit la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, et ne constitue donc pas une pratique licite.

Consentement

Néanmoins, le paragraphe 21(b) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* prévoit un moyen qui permettrait, semble-t-il, de solliciter des dons de manière licite, à savoir lorsque le particulier que les renseignements concernent consent à ce qu'ils soient utilisés à cette fin :

> ***Restrictions quant à l'utilisation des renseignements***
> ***21*** *Le dépositaire ne peut utiliser des renseignements médicaux personnels à une autre fin que celle à laquelle ils ont été recueillis ou reçus que si :*
> *b) le particulier que les renseignements concernent a consenti à leur utilisation;*

Communication de renseignements médicaux personnels à un gestionnaire de l'information

D'après notre examen, nous croyons que Prolific Graphics était un gestionnaire de l'information travaillant pour le compte du Centre des sciences de la santé, parce que des renseignements personnels lui avaient été transmis conformément à un contrat écrit et en vue de l'envoi par la poste de matériel de collecte de fonds. Au cours de notre examen, on nous a avisés que ces renseignements avaient été communiqués à Prolific Graphics sans avoir obtenu au préalable le consentement des malades et que l'on estimait qu'une telle façon de faire était autorisée aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Nous avons noté que cela semblait conforme au paragraphe 25(1) et à l'alinéa 22(2)f) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, lesquels se lisent comme suit :

> ***Fourniture de renseignements à un gestionnaire de l'information***
> ***25(1)*** *Le dépositaire peut remettre des renseignements médicaux personnels à un gestionnaire de l'information afin que celui-ci les traite, les stocke ou les détruise ou lui fournisse des services de gestion ou de technologie de l'information.*
>
> ***Communication sans le consentement du particulier***
> ***22(2)*** *Le dépositaire peut communiquer des renseignements médicaux personnels sans le consentement du particulier qu'ils concernent :*
> *f)en conformité avec l'article 23 (communication à la famille d'un malade), 24 (communication pour de la recherche dans le domaine de la santé) ou 25 (communication de renseignements à un gestionnaire de l'information);*

Utilisation de renseignements médicaux personnels par un gestionnaire de l'information

Aux termes du paragraphe 25(2) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, un gestionnaire de l'information ne peut utiliser que les renseignements médicaux personnels qu'un dépositaire est autorisé à utiliser :

> ***Restrictions quant à l'utilisation***
> ***25(2)*** *Le gestionnaire de l'information ne peut utiliser les renseignements médicaux personnels qui lui sont remis qu'aux fins et que pour les activités mentionnées au paragraphe (1), lesquelles fins et activités doivent pouvoir être accomplies par le dépositaire lui-même.*

Étant donné que nous sommes arrivés à la conclusion que les dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* n'autorisent pas le Centre des sciences de la santé d'utiliser, sans le consentement des personnes concernées, des renseignements médicaux personnels à des fins de collecte de fonds, nous avons également conclu que le gestionnaire de l'information n'est pas autorisé par la Loi à utiliser le nom et l'adresse de malades à cette fin.

Avis

Le dernier point que nous avons examiné a trait à l'avis prévu par la Loi. Étant donné que les renseignements médicaux ont été recueillis directement auprès des malades, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* prescrit que le Centre des sciences de la santé informe chaque particulier de toutes les fins auxquelles les renseignements serviront :

> ***Avis à l'intéressé***
> ***15(1)*** *Le dépositaire qui recueille des renseignements médicaux personnels directement auprès du particulier concerné prend toutes les dispositions possibles, avant la collecte ou dès que possible par la suite, pour informer le particulier :*
>
> *a) de la fin à laquelle les renseignements sont recueillis;*
>
> *b) s'il n'est pas un professionnel de la santé, de la façon dont le particulier peut communiquer avec un de ses cadres ou employés qui peut le renseigner au sujet de la collecte.*

D'après les renseignements que nous avons recueillis au cours de notre enquête, il semble que le Centre des sciences de la santé n'informait pas officiellement les malades des fins auxquelles les renseignements les concernant étaient recueillis. On nous a informés, toutefois, que des avis écrits à ce sujet seraient affichés dans chaque unité de soins du Centre.

Recommandations

De l'avis de l'ombudsman, la plainte déposée concernant l'utilisation de renseignements médicaux personnels aux fins de solliciter des dons, sans consentement préalable des malades, était fondée.

À la suite de notre examen, nous avons formulé les recommandations suivantes dans le rapport que nous avons remis au Centre des sciences de la santé :

1. Que le Centre des sciences de la santé cesse immédiatement d'utiliser des renseignements médicaux personnels aux fins de sollicitation de dons ou de promotion d'activités de collecte de fonds par un tiers.

2. Que le Centre des sciences de la santé s'assure immédiatement que les renseignements médicaux personnels communiqués à un gestionnaire de l'information aux fins de sollicitation de dons ou de promotion d'activités de collecte de fonds par un tiers lui sont retournés ou lui ont été retournés, ou encore qu'ils ont été détruits.

3. Que le Centre des sciences de la santé prenne immédiatement les mesures nécessaires pour informer les particuliers dont elle recueille des renseignements médicaux personnels, tel que le prescrit l'article 15 de la LRMP.

Lorsque l'ombudsman formule des recommandations relatives à une plainte, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* établit ce qui suit :

Réponse du dépositaire

48(4) *Si le rapport contient des recommandations, le dépositaire envoie à l'ombudsman, dans les 14 jours suivant la réception du rapport, une réponse écrite indiquant :*

a) qu'il accepte les recommandations et faisant état des mesures qu'il a prises ou qu'il envisage de prendre pour leur mise en oeuvre;

b) les motifs invoqués pour ne pas donner suite aux recommandations.

Je suis heureux de faire savoir que le Centre des sciences de la santé a avisé notre bureau qu'il acceptait toutes les recommandations qui lui ont été faites. Dans sa réponse au rapport de l'ombudsman, l'hôpital déclare ce qui suit :

> *Quoique nous demeurions de l'avis que le Centre des sciences de la santé « utilisait » des renseignements médicaux personnels conformément à la LRMP, nous sommes disposés à demander directement aux personnes concernées leur consentement. Un comité régional traitera de cette question lors de sa prochaine réunion et élaborera un plan visant à mettre en place des mesures pour obtenir le consentement des particuliers, conformément aux dispositions de la LRMP.*

Le Centre des sciences de la santé a également demandé que notre bureau lui fasse parvenir les lignes directrices que nous avons rédigées concernant l'obtention du consentement. Des exemplaires de *Renseignements médicaux personnels et éléments du consentement*, la liste de contrôle mise au point par notre bureau, et du rapport *Renseignements personnels – Éléments du consentement* ont été transmis au Centre pour étude. Ces lignes directrices ont été publiées dans notre rapport annuel de 1999 et sont affichées sur le site Web du bureau (www.ombudsman.mb.ca).

Étant donné que le règlement de la plainte déposée contre le Centre des sciences de la santé touchait tous les établissements de soins de santé et organismes de services de santé qui comptent sur les dons de malades et de clients pour assurer le fonctionnement de leurs activités, l'Office régional de la santé de Winnipeg a décidé d'adopter des mesures à l'échelle régionale.

On nous a avisés que, à la suite des recommandations de l'ombudsman, une réunion a eu lieu aux bureaux de l'Office régional de la santé de Winnipeg à laquelle étaient présents les directeurs de l'Office, les directeurs généraux d'hôpitaux et de foyers de soins personnels, des représentants d'organismes communautaires de soins de santé, d'agences de soins à domicile, d'organismes de santé mentale et de cliniques médicales. Lors de cette réunion, il a été décidé que, dorénavant, on demanderait directement à la personne concernée son consentement avant de transmettre son nom et son adresse à une fondation.

Dans la foulée des recommandations de l'ombudsman, on a confié au comité régional de l'Office régional de la santé de Winnipeg chargé d'assurer le respect de la LRMP la tâche d'élaborer un plan visant à obtenir le consentement des particuliers d'une manière conforme à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Nous sommes conscients du temps, de la recherche et de l'attention considérables consacrés à cette question par ce comité et le sous-comité mis sur pied pour y donner suite.

À la fin, le sous-comité a proposé trois solutions que les organismes exerçant leurs activités sur le territoire de l'Office régional de la santé de Winnipeg pourraient mettre en pratique immédiatement : 1) n'entreprendre aucune collecte de fonds 2) ne pas communiquer le nom des particuliers à la fondation de l'organisme et, par conséquent, ne pas avoir à demander le consentement de ces derniers et 3) obtenir le consentement écrit des particuliers afin que leur nom puisse être communiqué de manière licite à la fondation.

En outre, le sous-comité a mis au point deux formulaires de consentement. L'un d'eux est utilisé présentement dans la région pour obtenir le consentement écrit d'un malade aux fins suivantes : communication de son nom et de son adresse à une fondation en vue de recevoir de l'information sur l'établissement et sa fondation et, éventuellement, en vue de faire un don à la fondation. Le deuxième formulaire de consentement, rédigé en des termes semblables, n'est pas présentement en usage. Il a été élaboré en vue d'obtenir le consentement à titre documentaire. Il se peut que certains établissements y aient recours à un moment donné dans l'avenir.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 212

Composez « D « pour Divulgation

Le 30 novembre 2000, des articles ont été publiés dans le *Winnipeg Free Press* et le *Winnipeg Sun* divulguant que le Centre de santé Misericordia, un dépositaire aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, avait télécopié un rapport de 15 pages contenant les renseignements médicaux personnels d'un malade à une personne à qui il n'était pas destiné. L'ombudsman a alors pris l'initiative d'ouvrir un dossier sur cette question, comme l'autorise à le faire le paragraphe 39(4) de la Loi :

> ***Plainte émanant de l'ombudsman***
> ***39(4)*** *L'ombudsman peut lui-même prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée relativement à une question sous le régime de la présente loi.*

Le Centre de santé Misericordia a reconnu d'emblée que les renseignements médicaux personnels avaient été télécopiés à une adresse erronée, en raison d'une erreur commise par un employé du centre dans la composition du numéro de télécopieur. Au cours de notre enquête, nous nous sommes entretenus avec l'agent chargé de la protection des renseignements personnels du Centre et nous avons examiné plusieurs documents se rapportant à cet incident. Les documents en question sont les suivants : autorisation du malade de divulguer les renseignements, résumé de l'incident, notes de service relatives à la question, ainsi que politiques et procédures du Centre en matière de transmission de renseignements par télécopieur et de signalement des atteintes à la sécurité.

Aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, les dépositaires doivent établir des directives écrites visant à garantir la sécurité des renseignements médicaux personnels. Les dépositaires sont également tenus par la Loi d'informer leurs employés de ces directives, de leur faire signer une promesse de confidentialité et de leur donner une formation continue au sujet de la Loi, du règlement afférent, ainsi qu'au sujet des directives prescrites par la loi.

Plus précisément, l'article 18 de la Loi prévoit que :

> ***Obligation d'établir des garanties***
> ***18(1)*** *En conformité avec les exigences réglementaires, le dépositaire protège les renseignements médicaux personnels en établissant des garanties administratives, techniques et physiques satisfaisantes afin que soient assurées la confidentialité, la sécurité, l'exactitude et l'intégrité des renseignements.*
>
> ***Garanties particulières***
> ***18(2)*** *Sans préjudice du paragraphe (1), le dépositaire :*
> *c) met en oeuvre des mesures visant à empêcher l'interception de renseignements médicaux personnels par des personnes non autorisées, s'il utilise des moyens électroniques pour demander la communication de tels renseignements ou pour répondre à des demandes de communication;*

Le règlement afférent à la Loi comporte les dispositions suivantes relatives aux obligations additionnelles des dépositaires :

> ***Directives écrites***
> ***2*** *Le dépositaire établit des directives écrites qu'il observe et qui contiennent :*
> *a) des dispositions pour la sécurité des renseignements médicaux personnels au cours de leur collecte, de leur utilisation, de leur communication, de leur stockage et de leur destruction ...*
> *b) des dispositions prévoyant la consignation des atteintes à la sécurité des renseignements;*
> *c) des mesures correctrices visant à remédier aux atteintes à la sécurité des renseignements.*
>
> ***Orientation et formation des employés***
> ***6*** *Le dépositaire donne des sessions d'orientation et une formation continue à ses employés et à ses mandataires au sujet des directives que vise l'article 2.*

Confidentialité

7 *Le dépositaire fait en sorte que ses employés et mandataires signent une promesse de confidentialité dans laquelle ils reconnaissent être liés par les directives que vise l'article 2 et déclarent être au courant des conséquences que comporte leur inobservation.*

Le Centre nous a fait parvenir des exemplaires des politiques du Centre en matière de :

- *transmission de renseignements médicaux personnels par télécopieur;*
- *protection de la confidentialité au cours de l'utilisation et de la communication de renseignements médicaux personnels;*
- *signalement d'atteintes à la sécurité de renseignements médicaux personnels et mesures correctrices à suivre pour remédier à de telles atteintes.*

Le paragraphe 2.2 de la politique du Centre, intitulé « Transmission de renseignements médicaux personnels par télécopieur », porte que les employés sont responsables :

- *de décider si la transmission par télécopieur constitue un moyen sûr et approprié de transmettre des renseignements médicaux personnels. Un facteur à prendre en considération lorsqu'il s'agit de décider si la transmission par télécopieur constitue un moyen approprié de transmettre de tels renseignements, c'est le niveau d'urgence des soins pour lesquels ils sont requis : niveau moins urgent, niveau urgent, niveau critique;...*
- *d'assurer la sécurité des renseignements médicaux personnels transmis.*

De plus, le paragraphe 3.1 de cette politique stipule que :

Les expéditeurs doivent s'assurer avec la plus grande attention de l'exactitude du numéro de télécopieur à composer. Vérifiez sur l'afficheur de numéros l'exactitude du numéro composé.

La politique du Centre intitulée « Signalement des atteintes à la sécurité de renseignements médicaux personnels et mesures correctrices à suivre » stipule que :

3.1.1 *Toute personne informée d'une prétendue divulgation, ayant connaissance ou encore ayant un motif raisonnable de croire qu'une divulgation de renseignements médicaux personnels a eu lieu en informera immédiatement son superviseur ou sa superviseure ou ...en informera l'agent du Centre chargé de la protection des renseignements personnels, ou son mandataire...*

3.1.3 *Si on décide de tenir une enquête, il incombe au superviseur, en consultation avec l'agent chargé de la protection des renseignements personnels, d'enquêter sur l'allégation de divulgation de renseignements confidentiels (ce qui comprendra obtenir du présumé contrevenant sa version des faits), de consulter les ressources compétentes, de documenter les conclusions de l'enquête et de déterminer s'il y a effectivement eu atteinte à la sécurité de renseignements médicaux personnels...*

3.1.5 *On informera par écrit l'agent chargé de la protection des renseignements personnels de toutes les allégations qui ont été faites, ainsi que des conclusions de l'enquête; l'agent consignera toutes ces informations dans une banque de données.*

Au cours de nos entretiens avec l'agent chargé de la protection des renseignements personnels, on nous a informés que, avant cet incident, tout le personnel du Centre avait été instruit de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et avait été mis au courant des politiques et procédures du Centre en la matière. En outre, tous les employés avaient signé une promesse de confidentialité, tel qu'il est prescrit par le règlement afférent à la Loi.

Dans les circonstances, il était raisonnable de croire, selon nous, que l'incident en question était le résultat d'une erreur humaine. Notre examen des politiques et procédures du Centre de la santé Misericordia et de la façon dont elle a géré l'affaire nous amène à conclure que le Centre se conformait essentiellement aux prescriptions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et du règlement afférent. Nous notons que le Centre a récupéré très rapidement les renseignements médicaux personnels transmis par erreur et qu'il a informé le plus tôt possible le malade concerné de l'atteinte à la confidentialité de ses renseignements. Le Centre a présenté ses excuses à l'intéressé, a rappelé à ses employés sa politique en matière de transmission par télécopieur et a insisté sur la nécessité de faire preuve de vigilance lorsqu'il s'agit de transmettre des renseignements par voie électronique.

SOMMAIRES DE CAS 2000 – 203

Point d'écrits, point de bris

Un particulier nous a envoyé une lettre dans laquelle il soutenait qu'un dépositaire, en l'occurrence un établissement de soins de santé, avait divulgué des renseignements médicaux personnels le concernant en contravention à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Le plaignant soutenait qu'un employé du dépositaire avait fait état des soins de santé le concernant en présence d'autres personnes dans un lieu public.

Après avoir reçu la lettre du plaignant, nous l'avons rencontré afin d'être mieux avisés des faits. Nous l'avons informé que, de l'avis du bureau de l'ombudsman, une divulgation de nature verbale ne pouvait constituer une infraction aux termes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* que si les renseignements divulgués avaient été consignés sous forme écrite et conservés sous cette forme par le dépositaire en question. La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* prévoit que :

> ***Plainte concernant la confidentialité***
> ***39(2)*** *Le particulier peut déposer auprès de l'ombudsman une plainte dans laquelle il impute au dépositaire:*
>
> *a) d'avoir recueilli, utilisé ou communiqué les renseignements médicaux personnels le concernant en contravention avec la présente loi;*
>
> *b) d'avoir omis de protéger les renseignements médicaux personnels le concernant de manière sûre contrairement aux prescriptions de la présente loi.*

Le paragraphe 1(1) de la Loi donne la définition suivante de « renseignements médicaux personnels » :

> ***«renseignements médicaux personnels»*** *Renseignements consignés concernant un particulier identifiable et ayant trait :*
>
> *a) à sa santé ou à son dossier médical, y compris les renseignements d'ordre génétique le concernant;*
>
> *b) aux soins de santé qui lui sont fournis;*
>
> *c) au paiement des soins de santé qui lui sont fournis. [notre soulignement]*
>
> *La présente définition vise notamment :*
>
> *d) le NIMP et tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui est propre au particulier;*
>
> *e) les renseignements identificateurs concernant le particulier qui sont recueillis à l'occasion de la fourniture de soins de santé ou du paiement de ces soins et qui découlent de ces opérations.*

Au cours de notre examen, nous avons interrogé divers employés et cadres du dépositaire et examiné divers renseignements médicaux personnels, ainsi que d'autres documents pertinents, à la lumière des dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Notre examen de cette plainte a révélé que les renseignements apparemment divulgués au plaignant par un employé du dépositaire ne faisaient pas partie des renseignements médicaux personnels le concernant consignés et conservés par le dépositaire. Par conséquent, conformément à la Loi, nous considérons qu'il n'y a eu ni atteinte à la protection de renseignements confidentiels ni contravention à la loi.

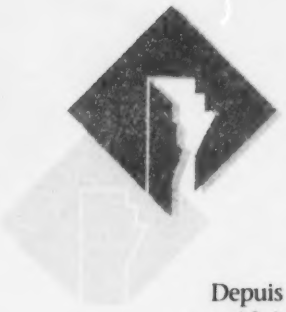
Néanmoins, notre enquête relative à cette plainte a permis de soulever d'autres sujets de préoccupation importants dont, en particulier, l'absence chez le dépositaire de directives écrites relatives à la sécurité des renseignements personnels, telles qu'elles sont prescrites par la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Cela nous a amenés à prendre l'initiative d'une enquête sur l'observation de la Loi par le dépositaire.

Au cours des derniers mois, nous avons eu plusieurs rencontres et discussions avec le dépositaire. En 2001, le dépositaire a rédigé et mis en œuvre des politiques et procédures écrites qui, à la lumière de notre examen, paraissent être conformes à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et au règlement afférent. Nous sommes convaincus que le dépositaire a maintenant une meilleure idée de ses obligations telles qu'elles sont définies dans la loi.

Partie 3 :

LOI SUR L'OMBUDSMAN

☑ MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL ET MUNICIPALITÉS (À L'EXCEPTION DE LA VILLE DE WINNIPEG)



INTRODUCTION À LA *LOI SUR L'OMBUDSMAN* : MINISTÈRES, ORGANISMES ET MUNICIPALITÉS (À L'EXCEPTION DE WINNIPEG)

Depuis 1970, l'ombudsman du Manitoba tient ses attributions de la *Loi sur l'ombudsman*, qui lui confère le pouvoir d'enquêter au sujet de plaintes concernant l'administration par des ministères et organismes du gouvernement provincial lorsqu'une personne soutient avoir été lésée. Depuis 1997, la *Loi sur l'ombudsman* s'applique à toutes les municipalités, à l'exception de la Ville de Winnipeg.

Les plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée qui, pour des raisons de juridiction, ne sont pas régies par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ou la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, mais qui tombent sous le régime de la Loi sur l'ombudsman sont examinées par notre bureau en vertu de cette dernière loi. Parmi les situations relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée qui ont donné lieu à l'application de la *Loi sur l'ombudsman* par notre bureau, citons des cas où le plaignant ou l'organisme contre laquelle une plainte a été déposée, ou encore les documents visés n'étaient pas régis par la législation en matière d'accès à l'information ou de protection de la vie privée.

Comme dans le cas de la législation manitobaine sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, l'ombudsman peut, aux termes de la *Loi sur l'ombudsman*, recevoir des plaintes et entreprendre des enquêtes de sa propre initiative. De même, lorsqu'il s'agit de cette loi, l'ombudsman agit de façon indépendante et détient des pouvoirs étendus d'enquêter, de publier des rapports et de faire des recommandations lorsque des plaintes sont fondées et dans les cas où on n'est pas parvenu à un règlement officieux. Les décisions rendues par l'ombudsman aux termes de la *Loi sur l'ombudsman*, contrairement à celles qui découlent de la législation sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, ne peuvent pas faire l'objet d'un appel devant les tribunaux.

En l'an 2000, cinq plaintes ont été traitées par la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée aux termes de la *Loi sur l'ombudsman*. Une plainte était encore à l'étude à la fin de l'année. Quant aux quatre autres, la décision rendue était différente dans chaque cas : plainte fondée, plainte non fondée, aide accordée et information fournie.

On trouvera ci-dessous le sommaire d'une plainte relative à la protection de la vie privée, reçue en 1999 et traitée en l'an 2000 par notre bureau en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*.

Justice Manitoba

Une personne s'est plainte à notre bureau d'une présumée atteinte à la vie privée par Justice Manitoba, et plus particulièrement de la communication à un tiers, par un bureau de la Cour du Banc de la Reine, de documents du tribunal se rapportant à une condamnation au titre de laquelle le plaignant avait été réhabilité.

La question ne pouvait pas être étudiée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée car celle-ci ne s'applique pas aux renseignements contenus dans un dossier du tribunal. L'ombudsman pouvait toutefois traiter la plainte comme une plainte contre un ministère du gouvernement ayant trait à l'administration.

CASE SUMMARY 1999 – 009-X

Pardon

Un plaignant, réhabilité par suite de la décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles, a avisé notre bureau qu'une copie de l'acte d'accusation, de la décision rendue suite au procès et de la décision relative à la criminalité avait été communiquée à un tiers par un bureau de la Cour du Banc de la Reine. Le plaignant a été informé de la communication de ces documents lorsque son employeur les a reçus de source anonyme.

Le plaignant a fourni à notre bureau une copie d'une lettre du greffe du tribunal concernant la communication. Cette lettre indiquait qu'une personne disant être le plaignant avait téléphoné au greffe du tribunal et demandé une copie de documents se rapportant à l'affaire du tribunal. La personne appelant avait fourni un numéro de télécopieur et demandé que les documents y soient télecopiés. Le personnel du greffe du tribunal a déterminé que le dossier du tribunal en question avait été transféré aux Archives provinciales; une demande a alors été présentée aux Archives afin d'obtenir copie des documents demandés. Le greffe a reçu par la suite une copie de l'acte d'accusation, de la décision rendue suite au procès et de la décision relative à la criminalité, et les a télécopiées au tiers qui prétendait être le plaignant.

Le plaignant a déclaré à notre bureau que les principes directeurs et les pratiques de la Cour du Banc de la Reine en matière de communication de renseignements devaient être passés en revue et modifiés, afin de prévenir dans l'avenir toute atteinte semblable à la vie privée.

Notre bureau s'est renseigné auprès de la Division des tribunaux du ministère de la Justice. La Division des tribunaux comprend les tribunaux de Winnipeg et les tribunaux régionaux, ce qui englobe trois régions : Centre-sud, Centre-ouest et Nord. Le greffe en question est situé dans la région Centre-sud.

Nous avons demandé qu'on nous explique le processus suivi par le greffe pour répondre aux demandes d'accès aux dossiers des tribunaux. On nous a informés que, généralement, le public pouvait prendre connaissance des dossiers des tribunaux pour adultes. Nous savons que les dossiers concernant les jeunes contrevenants et les adultes réhabilités ne sont pas mis à la disposition du public, bien que des copies puissent tout de même être fournies à la personne condamnée.

Notre bureau s'est également renseigné auprès du Ministère au sujet des principes directeurs et des procédures concernant l'accès à des dossiers de tribunaux se rapportant à des condamnations ayant fait l'objet d'une réhabilitation. Le Ministère nous a avisés qu'au moment de l'incident en question, il n'existait pas pour l'ensemble de la province de politique sur la communication de documents de tribunaux concernant des condamnations ayant fait l'objet d'une réhabilitation. On nous a

également dit que le greffe du tribunal ne possédait pas alors de politique ou de procédure écrite concernant l'accès à de tels documents. Nous avons toutefois été avisés que la pratique veut que le greffe du tribunal permette à la personne réhabilitée d'obtenir une copie des renseignements la concernant dans le dossier du tribunal. On nous a informés qu'il n'existait aucune procédure écrite concernant l'accès aux documents de réhabilitation ou la vérification de l'identité de la personne présentant une demande.

Nous avons demandé plus de détails sur le système de tenue des dossiers au greffe du tribunal, notamment sur la façon de trouver un dossier du tribunal et de déterminer si la condamnation a fait l'objet d'une réhabilitation. On nous a expliqué que le greffe possède un registre manuel qui contient le nom des dossiers du tribunal. Il semble que les employés du greffe consultent le registre lorsqu'ils reçoivent une demande relative à un dossier particulier.

Nous nous sommes entretenus avec le Ministère sur la façon dont le personnel du greffe du tribunal pourrait, en consultant le registre, déterminer si une demande se rapporte à une condamnation ayant fait l'objet d'une réhabilitation et ce, afin de prévenir la communication involontaire de renseignements. On nous a expliqué qu'au moment de l'incident en question, le registre n'établissait aucune distinction entre les dossiers de réhabilitation et les autres types de dossiers. Ce système manuel ne signalait d'aucune façon si une réhabilitation avait été octroyée.

Le Ministère nous a informés que, lorsque le greffe du tribunal recevait un avis de réhabilitation de la Commission nationale des libérations conditionnelles, cet avis était joint au dossier pertinent. Par conséquent, les employés du bureau pourraient, en consultant le dossier, déterminer qu'une réhabilitation avait été octroyée.

La période de conservation des dossiers gouvernementaux, y compris les dossiers des tribunaux, est établie dans les calendriers de conservation des documents tel qu'il est prescrit par la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*. On nous a expliqué que le calendrier de conservation des documents concernant les dossiers criminels d'adultes stipule que ces derniers doivent être conservés dans les bureaux du tribunal pendant cinq ans, sans compter l'année où ils ont été créés, après quoi ils sont transférés aux Archives provinciales. Le Ministère a précisé que lorsque le greffe reçoit un avis de réhabilitation après que le dossier a été transféré aux Archives provinciales, l'avis est envoyé aux Archives pour être joint au dossier.

Notre bureau s'est renseigné auprès des Archives provinciales, où l'on nous a dit que le greffe du tribunal y avait transféré le 1er mai 1995 les dossiers criminels de la Cour du Banc de la Reine datant de 1987 à 1989.

Les Archives ont précisé que le dossier d'une condamnation ayant fait l'objet d'une réhabilitation serait séparé des autres dossiers transférés et placé avec les autres dossiers semblables dans une chambre forte de haute sécurité. Notre bureau a confirmé que la lettre de la Commission nationale des libérations conditionnelles avisant de la réhabilitation du plaignant avait été envoyée par le greffe du tribunal aux Archives. Le dossier du tribunal avait bien été séparé des dossiers transférés et placé dans une chambre forte de haute sécurité. Le public a accès aux dossiers d'adultes conservés aux Archives, mais pas aux dossiers de condamnations ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

Il nous semble que les employés du greffe n'auraient pas pu savoir que la demande de documents faisant partie du dossier du plaignant se rapportait à une condamnation ayant fait l'objet d'une réhabilitation. En effet, le registre du tribunal ne leur permettait pas de déterminer qu'il s'agissait de ce type de dossier. Le dossier concernant l'affaire du plaignant avait été transféré aux Archives provinciales, conformément au calendrier de conservation des documents. L'avis de réhabilitation reçu de la Commission nationale des libérations conditionnelles avait été envoyé aux Archives pour être joint au dossier du plaignant. On nous a informés que le greffe du tribunal n'avait pas enregistré la réhabilitation dans ses propres dossiers.

D'après notre enquête, rien ne semblait indiquer que la communication en question avait été faite de mauvaise foi. Cette communication a cependant soulevé de graves préoccupations quant au traitement des dossiers de condamnations ayant fait l'objet d'une réhabilitation et quant à la réponse à apporter aux demandes de renseignements contenus dans ces dossiers, si l'on veut protéger la vie privée d'une personne.

Tout au long de notre examen, le Ministère a pris cette communication involontaire très au sérieux. Suite aux inquiétudes exprimées par le plaignant quant à la confidentialité de l'information touchant une condamnation ayant fait l'objet d'une réhabilitation, le greffe du tribunal nous a avisés de la façon dont on a réglé la question par la suite dans le registre des dossiers du tribunal contenant le nom du plaignant. Le greffe du tribunal protège maintenant la vie privée du plaignant en signalant dans le registre que le dossier se rapporte à une réhabilitation, afin de s'assurer que l'on n'en révèle pas l'existence. Notre bureau a été avisé que le greffe du tribunal a inscrit en grosses lettres la mention « Réhabilitation octroyée » à côté du nom du plaignant dans le registre, afin de signaler au personnel qu'aucun renseignement concernant ce dossier ne peut être communiqué.

Au cours de notre examen, nous nous sommes entretenus avec le Ministère des inquiétudes découlant de cet incident. Il était clair que le greffe du tribunal ne possédait pas de méthode pour identifier les dossiers de réhabilitation. Par conséquent, il n'existait aucun mécanisme visant à s'assurer que le personnel pouvait répondre aux demandes portant sur des condamnations ayant fait l'objet d'une réhabilitation de façon à protéger la vie privée de la personne réhabilitée. Nous avons également fait remarquer qu'après avoir reçu et envoyé l'avis de réhabilitation aux Archives provinciales, le greffe du tribunal n'avait pas enregistré la réhabilitation dans ses dossiers. Enfin, en ce qui concerne la réponse aux demandes relatives à des affaires ayant fait l'objet d'une réhabilitation, nous avons souligné l'absence de méthode pour vérifier l'identité de la personne faisant la demande.

Nous nous sommes renseignés auprès du Ministère au sujet de la procédure de traitement des dossiers de réhabilitation dans d'autres bureaux de tribunaux du Manitoba. On nous a informés qu'il existe divers systèmes de conservation des dossiers, certains manuels et d'autres informatisés. Il semble qu'il y ait également diverses procédures de traitement des demandes d'accès aux dossiers de réhabilitation.

Cet incident a attiré l'attention du Ministère sur la nécessité de passer en revue les pratiques de la Division des tribunaux s'appliquant aux dossiers de réhabilitation. Le Ministère a informé notre bureau que les tribunaux de Winnipeg avaient mis au point une procédure de traitement des demandes se rapportant à de tels documents. On nous a avisés que le Ministère entreprenait l'élaboration d'une méthode uniforme pour toute la Division des tribunaux, et que cette démarche avait également entraîné le Ministère à préparer une politique provinciale sur la question.

Au cours de notre examen, notre bureau a reçu une copie de la politique de la Division des tribunaux sur les dossiers de réhabilitation, en date du 19 avril 2000. On nous a avisés qu'il s'agit d'une politique qui s'applique aux tribunaux de toute la province, dans l'ensemble de la Division. Le Ministère a confirmé auprès de notre bureau que cette politique a été mise en oeuvre.

Nous avons étudié la politique sous l'angle des préoccupations soulevées par la communication des dossiers du plaignant qui avait été réhabilité. Nous avons remarqué dans l'introduction que la *Loi sur le casier judiciaire*, une loi fédérale, autorise la Commission nationale des libérations conditionnelles à octroyer, refuser ou révoquer une réhabilitation en vertu de lois fédérales. Lorsqu'une réhabilitation est octroyée, les ministères et les organismes du gouvernement fédéral possédant des documents sur la condamnation sont tenus de conserver ces derniers séparément. Bien que la *Loi sur le casier judiciaire* ne s'applique qu'aux dossiers conservés par le gouvernement fédéral, d'autres juridictions peuvent collaborer en restreignant l'accès à leurs dossiers. La politique stipule que :

> *...le Manitoba a l'intention de respecter l'esprit de cette Loi...*

Plus loin dans l'introduction, on déclare que :

> *...une réhabilitation n'est pas une reconnaissance officielle que la personne a été condamnée injustement.*
>
> *Une réhabilitation signifie qu'une personne mérite de vivre sa vie sans que l'ombre d'une condamnation passée pèse sur ses épaules...*
> *[traduction libre]*

La politique établit des procédures visant à signaler une affaire ayant fait l'objet d'une réhabilitation dans les systèmes de conservation des dossiers manuels et électroniques, afin de s'assurer que les greffes conservent des documents sur les dossiers de réhabilitation des tribunaux. Dans le cas des dossiers manuels, on marquerait les documents de la mention « Réhabilité ». La couverture du dossier du tribunal porterait également cette mention.

Lorsque le dossier du tribunal se trouve aux Archives provinciales, on doit remplir un formulaire d'avis et l'envoyer aux Archives avec la documentation pertinente concernant l'affaire ayant fait l'objet d'une réhabilitation. Le personnel des Archives doit alors remplir et renvoyer à l'expéditeur une partie du formulaire.

La politique établit également des procédures concernant la réponse à apporter aux demandes relatives à une affaire ayant fait l'objet d'une réhabilitation. Elle prévoit que les personnes peuvent obtenir une copie des documents du tribunal se rapportant à la condamnation au titre de laquelle elles ont été réhabilitées en se présentant au greffe du tribunal et en montrant une pièce d'identité à photo. Quant aux personnes à l'extérieur de la province qui ne peuvent se présenter au greffe, la procédure exige qu'elles envoient une demande par écrit, accompagnée d'une photocopie notariée de leur preuve d'identité aux fins de vérification. La politique contient une mise en garde précisant qu'on ne peut communiquer par téléphone des renseignements sur une affaire ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

Il n'existait pas de politique concernant une telle communication au moment de la divulgation des documents se rapportant à la condamnation du plaignant réhabilité. Toutefois, nous soulignons que la communication de ces documents à un tiers constituait une atteinte à la vie privée du plaignant. Cette communication a mis en évidence certaines questions touchant le traitement des dossiers de réhabilitation, ainsi que la réponse à apporter aux demandes de renseignements contenus dans ces dossiers de manière à protéger la vie privée de la personne.

Notre examen a indiqué que le Ministère avait tenu compte des points soulevés par la plainte déposée auprès de notre bureau en les intégrant à la politique de la Division des tribunaux sur les dossiers de réhabilitation. Il semble que, à la suite de l'incident, un membre du personnel de Justice Manitoba a présenté des excuses verbales au plaignant. Notre bureau a demandé au Ministère d'envoyer au plaignant une lettre d'excuses concernant la communication de documents de son dossier de réhabilitation.

Législation

L'objectif du bureau de l'ombudsman est de promouvoir l'impartialité, l'équité et la responsabilité administrative au moyen d'enquêtes indépendantes et impartiales sur des plaintes et de vérifications de la conformité aux lois et règlements. La structure fondamentale du site coïncide avec les deux divisions fonctionnelles du bureau de l'ombudsman :

- La Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, qui fait enquête sur des plaintes et vérifie la conformité aux lois, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.
- La Division de l'ombudsman, qui, en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, fait enquête sur des plaintes se rapportant à une action, une décision, une recommandation ou une omission d'ordre administratif déposées contre des ministères ou des organismes du gouvernement provincial, ou des administrations municipales.

La consultation des lois susmentionnées est possible en visitant notre site Web (www.ombudsman.mb.ca).